

Viviane Azevedo • César Bouillon • Ignacio Irrázaval



LA EXPERIENCIA
DE ARGENTINA,
BRASIL, COSTA RICA,
COLOMBIA, CHILE
Y MÉXICO



Sistemas Integrados de Información Social

su rol en la protección social



CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

Sistemas
Integrados de
Información
Social **su rol en la**
protección social

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
Centro de Políticas Públicas UC
politicaspUBLICAS@uc.cl

**Sistemas Integrados de Información Social:
su rol en la protección social**

© Inscripción N° 204377
Derechos reservados
I.S.B.N. 978-956-14-1202-6

Primera edición
500 ej.

Edición general:
Ignacio Irarrázaval

Diseño:
Diseño Corporativo UC

Imprenta: Salesianos Impresores

C.I.P. - Pontificia Universidad Católica de Chile
Sistemas Integrados de Información Social:
su rol en la protección social

2011

Sistemas Integrados de Información Social su rol en la protección social



CENTRO DE
**POLÍTICAS
PÚBLICAS UC**

Prólogo

Este libro es el resultado de una serie de estudios realizados en el marco del proyecto “La efectividad de las redes de protección social: el rol de los sistemas integrados de información social” del Banco Interamericano de Desarrollo.¹ El objetivo de esta publicación es analizar las lecciones aprendidas en el diseño, la implementación y el seguimiento de los Sistemas Integrados de Información Social (SIIS) en seis países de la región. Los estudios incluyen los casos del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) en Argentina, Catastro único de programas sociales (CadÚnico) Brasil, el Sistema integrado de información Social de Chile, el Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (SISBEN) de Colombia, el Sistema de información de la población objetivo (SIPO) de Costa Rica y el Padrón de Oportunidades de México.

Estos sistemas tienen como objetivo principal integrar la información disponible en los países y servir como una herramienta para la priorización del gasto social que realizan las distintas entidades nacionales. Los estudios de caso fueron realizados en el período 2007-2008.

¹ Esta publicación no es un documento oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. La información y las opiniones que se presentan en esta publicación son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Índice

Introducción	11
I Sistemas integrados de información social: La experiencia latinoamericana	17
Viviane Azevedo Cesar Bouillon Ignacio Irrarázaval	
II Sistema de identificación nacional tributario y social: Argentina	59
Ricardo Fenochietto y Carola Pessino	
III Catastro único de programas sociales: Brasil	111
Leticia Bartholo Ricardo Rodrigues Dutra	
IV Sistema Integrado de Información Social: Chile	159
Francisco Covarrubias Ignacio Irrarázaval M. de los Angeles Morandé	
V Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales: Colombia	205
Lucía Mina Rosero	
VI Sistema de información de la población objetivo: Costa Rica	263
Roxana M. Viquez S.	
VII Padrón único de beneficiarios: México	319
Rogelio Gómez Hermosillo	

Introducción

Los estudios sobre Sistemas Integrados de Información Social (SIIS) incluidos en este libro, fueron comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el periodo 2006-2008 en seis países de Latino América: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. Las organizaciones internacionales siguen apoyando a los países de la región con el diseño, la implementación y el seguimiento de los SIIS y de sus componentes claves (como por ejemplo, mecanismos de focalización y selección de beneficiarios. Los resultados de esta investigación y versiones preliminares de este reporte fueron presentados en diversas conferencias (Reuniones de la Red del Diálogo de Políticas del BID en Guatemala, 2006; Jamaica, 2009; Honduras; 2009, y Washington D.C., 2006 y 2009). Así como en el “Curso para Directivos de Programas de Transferencias Condicionadas: Importancia de los Sistemas de Información e Identificación de Beneficiarios” realizado en Washington (9-27 de Julio de 2007).

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

Cada capítulo que constituye un estudio de caso, sigue la siguiente estructura. La primera sección es una breve introducción de contexto. La segunda sección hace una breve descripción de las redes de protección social en los países y resalta algunos de los programas focalizados de protección social que utilizan la base de datos padrón del SIIS. El objetivo de esta sección no es hacer una descripción exhaustiva de todos los programas sociales del país, sino resaltar las distintas intervenciones que pueden hacer uso de sistemas integrados de información. A la vez, la sección tiene como objetivo discutir la institucionalidad de algunos programas que constituyen la red de protección social.

La tercera sección describe cómo se construye el sistema integrado de información social. En general los sistemas se estructuran entorno a la base de

datos-padrón y de la integración de la misma con las bases de datos de los diversos programas sociales y de otros registros oficiales de identificación de las personas, tributarios y otros. Esta sección busca detallar: (i) los componentes del sistema de caracterización e identificación de beneficiarios; (ii) las fuentes de información del sistema y (iii) los usos actuales y potenciales del sistema.

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

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

El objetivo de la sexta sección es conocer cómo el sistema de información de beneficiarios contribuye a alimentar los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas de protección social. Es posible que en alguno de los países esta instancia no esté definida como “sistema”, pero de todos modos interesará conocer hasta qué punto la información del SIIS se utiliza para seguimiento y evaluación de programas sociales, particularmente aquellos que conforman la red de protección social, así como de metas de desarrollo (como los Objetivos de Desarrollo del Milenio). La sección analiza el potencial del registro de beneficiarios y del sistema de integración de bases de datos para efectuar seguimiento, evaluación y para monitorear el avance en las

coberturas de los distintos programas incluidos en la red de protección social- en el contexto de las evaluaciones de los programas de protección social, los sistemas de información son esenciales para brindar información para evaluaciones de procesos, evaluaciones de precisión de la focalización y evaluaciones de los efectos de las intervenciones (Grosh et al., 2008). Finalmente la Sección 7 concluye los estudios de caso de los países.

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

Es preciso destacar también que dada la calidad de la información que manejan estos tipos de sistemas, los datos integrados al sistema permiten evaluar los resultados e impactos de los programas sociales. Esto los vuelve una herramienta importante para reorientar y reevaluar el gasto social hacia las necesidades de la población. Una disponibilidad adecuada de información social permite hacer un seguimiento de los avances de la estrategia de protección social a nivel país y al nivel sub nacional. Esto ofrece la ventaja de poder evaluar permanentemente las políticas asociadas a dicha estrategia junto con ir perfeccionando las acciones en esta línea.

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

Sistemas
Integrados de
Información
Social **la experiencia**
latinoamericana

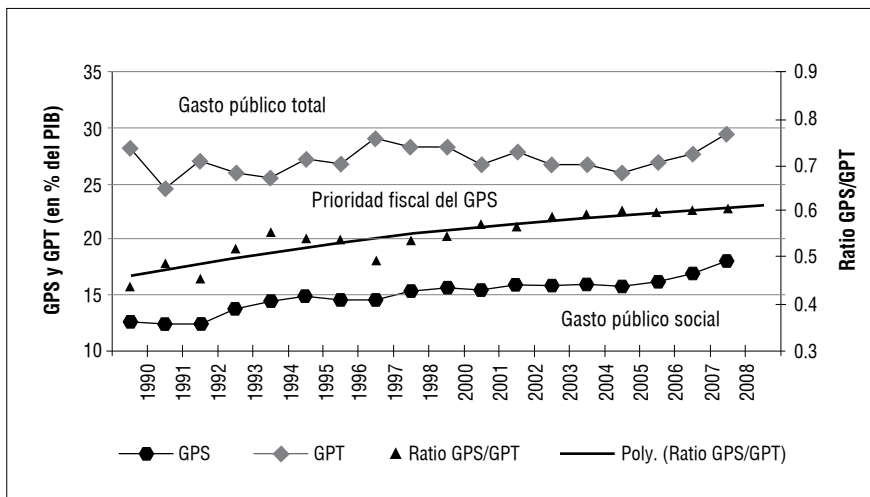
Sistemas integrados de información social: La experiencia latinoamericana

VIVIANE AZEVEDO, CESAR BOUILLON e IGNACIO IRARRÁZAVAL*

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

Durante las últimas dos décadas los países de Latinoamérica han incrementado el uso de recursos con fines sociales, aumentando en alrededor de 5 puntos porcentuales la participación del gasto público social como porcentaje del PIB desde comienzos de los años noventa (ver gráfico 1.1).

GRÁFICO 1.1 | América Latina (21 países): Tendencia del gasto público social y gasto público total a/ (En porcentaje del PIB)



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

* Viviane Azevedo, ciudadana brasileña, es doctora en economía de la Universidad de Illinois Urbana-Champaign. Se desempeña en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Cesar Bouillon, ciudadano peruano, es doctor en economía por la Universidad de Georgetown. Es economista investigador en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Ignacio Irarrázaval es doctor en política social por la London School of Economics. Director del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

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

1.1 Hacia la consolidación de la protección social en la región

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

La construcción de redes sociales o sistemas de protección social, entendidas como “mecanismos de articulación y ejecución de diversos programas sociales, que coordinan los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y la oferta de programas asistenciales” (CEPAL, 2009), es una consecuencia de una perspectiva de protección social de adopción creciente en la región que tiene como objetivo auxiliar “frente a eventos de quiebre de ingreso, pobreza y exclusión social, que ponen a las personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social” (CEPAL, 2009). Con este objetivo la política social tiene un desafío creciente para incorporar en sus sistemas de información y focalización elementos que consideren la dinámica de la pobreza, permitiendo tener una reacción ante fenómenos externos y no permanentes de riesgo.

Existe consenso creciente en la región respecto de la importancia de contar con sistemas fuertes de protección social. Esto se refleja en la legislación de la mayoría de países, aun cuando la definición de protección social tiende

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

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

- Se focalizan en la población más pobre, más desprotegida, vulnerable o críticamente pobre.
- Las intervenciones se desarrollan para lograr un mejor manejo del riesgo social y pueden estructurarse en forma de red o programas sociales integrados.
- Los programas que se desarrollan en contexto de protección social cubren una amplia gama de iniciativas, ya sean transferencias monetarias, seguridad alimentaria, acceso a salud básica, acceso a educación, vivienda u otros.
- Las iniciativas propician la participación de los beneficiarios y muchas de ellas definen mecanismos de control social por parte de los mismos.
- Los programas de protección social definen incentivos, requisitos, condiciones o contraprestaciones por parte de los beneficiarios, quienes deben asumir alguna cuota de compromiso con los mismos.

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

Como enfatizan Ribe, Robalino y Walker (2010), la cobertura de los programas que constituyen las redes de protección social aun es insatisfactoria y

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

brechas de cobertura, calidad, y bajos beneficios están presentes en muchos de los programas sociales. Estos se tornan más evidentes en el contexto actual de crisis, adonde en general aumentan las cifras de pobreza una vez que muchos hogares no están preparados para enfrentar choques idiosincráticos.

1.2 Implicancias prácticas

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

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

Los sistemas de información de beneficiarios cumplen un rol preponderante como herramientas para focalizar efectivamente a los beneficiarios. Los sistemas de información de beneficiarios contribuyen también a la optimización de recursos mediante la coordinación de las distintas intervenciones, de modo de no duplicar esfuerzos o de excluir inadecuadamente a quienes debieran resultar beneficiados.

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

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

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

1.3 Coordinación intersectorial

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

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

1.4 PTCs y los sistemas únicos de información de beneficiarios

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

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

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

En Brasil y México los PTC cubren a la mayoría de la población en pobreza extrema y tienen resultados de focalización satisfactorios, con el grueso de sus beneficiarios en los dos quintiles más pobres de la población (CEPAL,

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

Los PTCs han sido instrumentales en la implementación, penetración y difusión de los sistemas de focalización basados en la verificación aproximada de medios *proxy means test*. Es por esto que, a pesar de su participación reducida del gasto público en la mayoría de países, los PTCs han jugado un rol importante para evaluar y mejorar los mecanismos y criterios de focalización y selección de beneficiarios, y con ello, para resaltar la importancia de contar con sistemas de información eficientes para facilitar ese proceso.

1.5 Selección de beneficiarios

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

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

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

En la mayoría de países analizados los PTCs se encuentran asociados de alguna manera a la instalación y gestión de sistemas de información de beneficiarios. Esto es una de las debilidades de los sistemas de información de beneficiarios existentes dado que en muchos países estos se asocian casi

exclusivamente a programas específicos –como se observa en México y en menor medida en Brasil. Esta asociación perjudica la expansión y el aprovechamiento pleno del potencial de los sistemas de identificación de beneficiarios, especialmente en el apoyo a la coordinación entre programas. Una de las recomendaciones importantes de esta revisión de los sistemas en la región es que estos deben situarse institucionalmente fuera de programas específicos.

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

2. Sistema de información de beneficiarios

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

El cuadro 1.1 resume las principales características de los sistemas integrados de información social analizados en esta nota.

CUADRO 1.1 | Descripción general de SIIS

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

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

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

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

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

En la mayoría de países de la región coexisten diferentes bases de datos como un mecanismo fundamental de manejo de la información. Así por ejemplo ocurre en Argentina, donde funcionan distintos software de lectura e ingreso de datos con plataformas no unificadas. En Brasil también coexisten distintas bases o catastros con información acerca de los programas sociales, y de identificación de personas (Base PIS, Base PASEP, Catastro Nacional de Informaciones Sociales (CNIS), Catastro Nacional de Usuarios del Sistema Único de Salud (CADSUS) y Sistema de Informaciones Sociales, SIISO), respondiendo a una lógica de creación en la que éstos fueron concebidos separadamente y para objetivos específicos.

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

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

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

2.1 Identificación de beneficiarios

La utilización de sistemas integrados de información como herramientas de la política social y más específicamente de la focalización de programas, requiere de la identificación y selección de quienes resultarán beneficiarios de estos como primer paso. A continuación se reseñan los requerimientos de información de cada sistema y los algoritmos de focalización utilizados.

Los países analizados cuentan con diferentes variables e instrumentos que permiten realizar esta discriminación respecto de quienes finalmente resultarán beneficiados. Los altos niveles de informalidad en la mayoría de países de la región impiden el uso exclusivo del ingreso como mecanismo de focalización, lo cual obliga a usar además métodos de focalización por medio de verificación de medios *proxy means test* que recopilan indicadores verificables que reflejen el nivel socioeconómico del hogar (activos, condiciones de salud,

nivel educativo, condiciones de la vivienda, entre otros). Estas variables se complementan con ingreso y consumo auto declarado, o en los casos que exista con ingresos formales, y acceso a la previsión social. No existe coincidencia respecto de la unidad utilizada en los países estudiados, pues coexisten aquellas que se definen por hogar, unidad familiar y/o a nivel individual.

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

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

En el caso del SINTyS en Argentina las variables incluidas consideraban el ingreso formal, el patrimonio y el consumo de las personas, lo que se relaciona directamente con el objetivo del SIIS de ese país, el que junto con definir la población necesitada busca identificar la evasión de impuestos. Ello, sin embargo, presenta dificultades para evitar errores de exclusión, pues probablemente quienes no tienen ingresos, patrimonio y realizan un consumo de manera más informal o en menor medida, sean quienes requieran de mayores beneficios sociales y puedan quedar fuera de registro.

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

La incorporación de las variables dependerá además de si la consideración de pobreza es a largo plazo o más bien coyuntural. La incorporación de variables o condiciones específicas que den cuenta de situaciones que pue-

den constituir vulnerabilidad (como discapacidad, desempleo, etc.), amplía el rango de focalización más allá de la caracterización socioeconómica actual, intentando incluir la dinámica de la pobreza y la incorporación de potenciales beneficiarios de programas sociales.

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

Por otra parte, una vez obtenida la información a través de las variables de caracterización, es relevante tener en cuenta que la identificación de los beneficiarios se realice de manera adecuada. Una forma de observar la efectividad de la clasificación es considerando errores de inclusión y exclusión. En esto el panorama tampoco es homogéneo en la región: si bien países como Colombia evidencian una clasificación de pobreza adecuada para el 81% de los casos y un porcentaje de 31% de error de inclusión, hay otros países como Argentina, donde el error de exclusión continúa siendo un tema pendiente al no contar con un mapa generalizado sobre la pobreza sino una selección únicamente por programa.

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

2.2 Índices o mecanismos de estratificación

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

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

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

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

2.3 La focalización de PTCs

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

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

- i. con un mapa de pobreza han seleccionado a las áreas más pobres;
- ii. un censo socioeconómico a los hogares de estas áreas (por demanda o por barrido censal)
- iii. con modelos econométricos (*proxy means test*), se predice el bienestar de los hogares con estos datos
- iv. con esta predicción han definido la elegibilidad de los hogares, y
- v. finalmente se utiliza un criterio demográfico para filtrar a los elegibles con la edad o condición demográfica “correcta” (niños pequeños o en edad escolar y/o mujeres embarazadas).

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

2.4 Fuentes de información

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

CUADRO 1.2 | Fuentes de información del sistema

Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Bases de datos de instituciones públicas del Estado Federal y de las Provincias con datos de identificación.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Base de datos Formulario CadÚnico con información de las personas y los hogares. - Base de datos de identificación de empleados en el sector formal de trabajo. - Base del sistema público de salud.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Base de datos FPS levantada a nivel municipal. - Bases de datos Subsistemas de protección social. - Bases de datos de 15 instituciones en convenio legal.
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Base de datos RUAF: Registro único de afiliados a la protección social. - Base de datos de otros programas sociales.
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> - Base de Datos FIS: Se complementa con Sistema SABEN (Sistema de Atención a Beneficiarios).
México	<ul style="list-style-type: none"> - Índice de marginación por localidad. - Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. - Padrón de beneficiarios de Oportunidades.

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

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

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

Una vez obtenida la información en base a la cual se realizará la selección, es importante considerar la actualización de ésta como un elemento de dinamismo de los sistemas de registro. Las principales actualizaciones tienen que ver con cambios relativos al domicilio, la situación familiar (nacimientos o muertes) y laboral. En algunos casos la información es actualizada con el cruce de otras bases de datos, en otros directamente por las municipalidades

a través de la aplicación de la Ficha de Protección Social (Chile). Es importante notar que en casos como el chileno, la actualización de la información de la FPS, depende en gran medida del beneficiario, pudiendo éste manipular esta información, perdiendo el dinamismo que se espera tenga ésta para detectar pobreza coyuntural.

2.5 Uso de la información, validación y pareo de datos

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

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

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

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

Junto con los elementos ya señalados, el proceso de integración de bases requiere de un esfuerzo significativo por parte de los países en términos de la

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

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

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

3. Usos actuales y potenciales del sistema

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

El uso más extenso del sistema se dio en Argentina, donde el sistema entrega información sobre atributos generales (CUIT, localización geográfica, domicilio); sociales y laborales (elegibilidad, duplicidad, incompatibilidad de beneficios) y; atributos fiscales y patrimoniales. Por el contrario, México presenta el modelo más restringido al estar asociado fundamentalmente al programa de transferencia condicionada de dinero de ese país –Oportunidades–. En ese contexto, permite la certificación de corresponsabilidades y entrega de transferencias, la identificación de las familias elegibles y su incorporación al programa y la realización de evaluación de impacto a posteriori. Asimismo, entrega información al SEDESOL para la verificación de consistencias con este Padrón Único. Sin embargo, la información sigue siendo restringida.

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

Independiente de los niveles diferenciados de información y los debidos resguardos de confidencialidad a ser adoptados, es importante considerar

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

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

El uso de sistemas de información en el marco de la red de protección social presenta ventajas en materia de focalización y asignación de beneficios sociales. Así, destaca el caso de Argentina donde el SINTyS ha contribuido notablemente a detectar familias que recibían beneficios en forma incorrecta generando un ahorro de más de US\$ 90 millones y donde se estima que la población identificada en forma unívoca por los organismos integrados al sistema representa más del 89% del total. Asimismo, es posible observar efectos positivos relativos a la eficiencia (vertical y horizontal) en el sistema colombiano, donde el SISBEN en su primera versión (69,2% para el primero y un 81,2% como indicador de eficiencia horizontal), evidencia un “porcentaje de ‘colados’ de 31% al tiempo en que el 81% de los pobres se clasificaba correctamente”, lo que varía en la segunda versión, obteniéndose indicadores de eficiencia vertical de 74% y un 71% como indicador de eficiencia horizontal. Este paso “implicó ganancias en la inclusión errónea de beneficiarios (menos colados) pero se perdió capacidad para incluir a los más pobres (más excluidos)”. Por otra parte, el SISBEN evidenciaría superioridad en términos de focalización, ya que al analizar “el porcentaje del subsidio apropiado por el 20% y 40% más pobre según ingresos es mayor en los sectores que focalizan con él: régimen subsidiado en salud y asistencia social del ICBF”.

También es posible apreciar efectos de equidad en la asignación del gasto de focalizar mediante SISBEN, según el coeficiente de progresividad de

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

Si bien hoy es posible identificar situaciones de pobreza a través del uso de bases de datos de manera periódica (Argentina) o a través de la consideración de variables de caracterización que incluyen indicadores que consideran la vulnerabilidad de la pobreza (Chile), todavía pueden existir avances en este tema mejorando el uso potencial de los sistemas de información. En el caso argentino, la actualización constante facilitaría la detección de manera más dinámica de potenciales beneficiarios, en tanto aparezcan en alguno de los registros que consulta. Asimismo, al existir cruce con información de otras bases de carácter patrimonial, el modelo argentino disminuye en alguna medida el riesgo de sub-declaración por parte de quien reporta. En el caso de Chile, se presenta como una fortaleza la incorporación de la vulnerabilidad como un criterio de focalización ya que permite contar con información específica en términos de las necesidades de los miembros de las familias y de sus potenciales riesgos, así como otorga una mejor visión sobre la pobreza crónica.

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

En otro ámbito, la georreferenciación podría considerarse un uso potencial del sistema, como ocurre en México con la información de la ficha, constituyendo sin duda un elemento de gran utilidad para el diseño de políticas

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

sociales que puedan responder a necesidades que vayan más allá del hogar y la familia como unidad de intervención.

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

4. Operación del sistema y aspectos institucionales

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

4.1 Aspectos administrativos

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

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

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

Por otra parte, la institucionalidad administrativa del país también repercute en términos de gestión del sistema de información. La estructura federativa de Brasil da cuenta de ello, debiendo existir coordinación entre los estados (fomento a la integración de programas sociales bajo su responsabilidad) y los municipios (que cumplen un rol central en la gestión del CadÚnico al “identificar a las familias de bajos ingresos, completar los formularios catastrales, realizar la tabulación digital de los formularios y la transmisión de los datos al nivel de la unión a la base central, sino también, implementar los procedimientos de actualización periódica de las informaciones de las familias” (Bartholo y Dutra, 2011).

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

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

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

encuestas, dependiendo de zonas urbanas o rurales). En el caso de Chile, la primera aplicación masiva de la ficha se realizó entre noviembre de 2007 y mayo de 2008, contando con cerca de 3500 encuestadores y 3200 digitadores. Hoy esa tarea corresponde a los funcionarios de municipios.

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

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

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

El cuadro 1.3 compara de forma resumida los procedimientos y mecanismos de capacitación que se contemplan para apoyar el levantamiento de datos en los distintos sistemas.

CUADRO 1.3 | **Procedimientos y mecanismos de capacitación**

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

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

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

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

4.2 Aspectos tecnológicos

A pesar de la centralización administrativa de la mayoría de los sistemas integrados de información social, muy pocos de ellos han logrado consolidar la integración plena de las bases de datos que los componen. Si bien existe la posibilidad de hacer cruces de información, el intercambio es en la mayoría de los casos un procedimiento de carácter más bien “manual”. La implantación de tecnologías para facilitar este proceso de integración está aún en una etapa inicial. Argentina por ejemplo no priorizó el tema tecnológico sino hasta la segunda etapa del SINTyS, cuando se modernizó el sistema para operar

a través de una ventana única para el ingreso y cruce de la información que un usuario requiera, así como facilitar, a través de la intranet, la conectividad con otras agencias (según nivel de acceso).

El cuadro 1.4 presenta las características tecnológicas bajo las cuales operan los sistemas estudiados.

CUADRO 1.4 | **Características tecnológicas de los sistemas de información**

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

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

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

ejemplo evidencia cómo la integración se concibe como un proceso adicional y no automático, a la vez que marcadamente unidireccional (similar a lo que presenta Brasil).

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

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

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

4.3 Aspectos institucionales

Tal como se comentó en el capítulo I, la mayoría de los países ha optado por una estrategia de institucionalización de los sistemas de información por la vía de la jerarquía administrativa así como de la normativización de éstos. En cuanto a lo primero, éstos se han ubicado en altos niveles jerárquicos de la

administración del Estado, encontrándose ligados a la presidencia, o a departamentos u organismos con rango ministerial. Sin duda la institucionalidad de los sistemas de información se encuentra en el nivel central, sin perjuicio del rol que tienen los niveles regionales, provinciales y/o municipales en la gestión del mismo.

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

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

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

Como en la mayoría de programas exitosos, la voluntad política es clave para el éxito de los sistemas de información social. La voluntad política no sólo se manifiesta en un resultado normativo, sino que también la adopción de convenios ha sido clave para el funcionamiento de los sistemas, en los distintos países. Estos acuerdos cobran aún más relevancia en países

3 Para mayores detalles, ver los capítulos.

con estructura administrativa federal como Argentina y Brasil, donde es necesario contar con un compromiso político más allá de la norma, dada la autonomía de los niveles provinciales y municipales. Estos convenios se realizan también entre instituciones para permitir el acceso –restringido– a distintos usuarios, así como para obtener un permanente intercambio de información y con el objeto de garantizar la disponibilidad de la información de la base y la confidencialidad de los datos de quienes participan del proceso (Chile).

Un requisito clave para contar con sistemas de información exitosos es asegurar procesos adecuados de manejo de esta información confidencial, así como a la transparencia del proceso en sí, de modo de asegurar por una parte la confiabilidad del sistema, así como el resguardo de la información. Así ocurrió en Argentina con el SINTyS. Se adoptaron diferentes mecanismos para asegurar al beneficiario la protección de sus datos otorgando a quienes acceden a la base, diversos niveles de acceso a la información. La adopción de convenios por parte de los usuarios de la base de datos para respetar el secreto de los datos, refuerza el cumplimiento de la normativa vigente. Estos niveles de seguridad se complementan además con el debido resguardo de la información a través de almacenamiento especial, adopción de métodos de encriptamiento, la custodia y mantenimiento de claves, el registro y autorización de usuarios (Costa Rica), la adopción de mecanismos de protección del algoritmo que genera los puntajes, para evitar la manipulación en la entrega de la información (Colombia), entre otros.

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

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

4.4 Costos y financiamiento

La instalación y mantención de sistemas de información como los descritos evidentemente no sólo traen aparejado beneficios, sino también costos que deben contemplarse. El cuadro 1.5 compara los principales costos de los países del estudio.

CUADRO 1.5 | Costo de los sistemas de información

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

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

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

Además de los gastos ya señalados, cabe considerar separadamente los costos asociados a la aplicación de la encuesta, pues representan un porcentaje importante de éstos. En Costa Rica, por ejemplo sólo la aplicación y digitación concentra un 20% del gasto total, alcanzando cerca de US\$ 274 mil para cubrir este concepto en los últimos 5 años, mientras que un 9% del total se destinó al desarrollo informático. Uno de los factores que influye de manera importante en el costo de la encuesta es el gasto para cubrir las localidades rurales aisladas, el cual encarece su aplicación de manera significativa. En Brasil, por ejemplo, el costo promedio de aplicación de la encuesta se ha estimado en US\$3,9 en zonas urbanas y en US\$14 en comunidades más aisladas. Otro factor determinante es el tipo de encuesta que se realice, distinguiendo encuesta por barrido de áreas seleccionados y encuesta por demanda, donde la estimación ex ante de los costos es menos exacta (por ej. el caso de Colombia).

CUADRO 1.6 | Costo de aplicación de la encuesta

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

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

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

CUADRO 1.7 | Financiamiento de los sistemas

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

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

Del cuadro 1.7 es posible observar la coexistencia de financiamiento de organismos internacionales como el Banco Mundial (Argentina, Colombia, Chile y Brasil) y el PNUD (Costa Rica), combinado con recursos propios; los cuales en algunos casos provienen del programa que sostiene el sistema (México). El financiamiento externo aparece como un elemento clave en términos de la inversión inicial que estos sistemas requieren.

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

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

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

5. Sistema de seguimiento y evaluación de programas sociales

Los sistemas de información cumplen un rol crucial en la identificación y selección de los beneficiarios de las redes de protección social. Sin embargo es en la etapa posterior, de seguimiento y evaluación de las intervenciones, donde todavía se observan enormes desafíos para alcanzar las potencialida-

des de los sistemas para calibrar las intervenciones y su cobertura según el impacto y las necesidades cambiantes que tenga cada familia. Tanto en Bolsa Familia en Brasil como en Oportunidades en México los sistemas de información cumplen un rol en los procesos de evaluación y seguimiento de los programas de transferencias condicionadas, sin embargo los sistemas no son utilizados para monitorear otras intervenciones.

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

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

La utilización del sistema de información social de manera aislada –asociándose a un programa particular– o desarticulada, sin que permita un análisis de mayor envergadura en términos de la política social global, representa una restricción enorme respecto del potencial beneficio del uso adecuado de los sistemas. El cuadro 1.8 resume los principales instrumentos utilizados en los diferentes países para monitorear la política social.

CUADRO 1.8 | Instrumentos de Monitoreo de la Política Social en los Países de Estudio

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

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

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

5.1 Medición

La operacionalización de la evaluación se refiere a la medición de los cambios logrados por los distintos programas sociales en los beneficiarios de programas sociales a nivel de individuos, familia o comunidad. El análisis en este respecto indica que si bien los sistemas potencialmente permiten evaluar estos aspectos, ello no se hace en forma masiva pese a algunos esfuerzos puntuales. Costa Rica por ejemplo, a través del desarrollo de un software para el uso de información entre el IMAS y la información del SIPO SABEN, pretende contar con una línea base de las familias que reciben transferencias

condicionadas, para medir sus efectos en el tiempo. Otros, como Brasil y Colombia han optado por la generación de índices que permitirían medir los efectos en quienes reciben algún beneficio social. Así, a través del índice de vulnerabilidad familiar (IDF, Brasil), se busca “potenciar el uso del CadÚnico en el seguimiento y evaluación de programas sociales, a partir de los datos constantes en la base, lo que tiene un potencial amplio de uso por programas sociales orientados a la población de bajos ingresos o vulnerable” (Bartholo y Dutra, 2011). Con ello se busca contar con un instrumento de priorización, de selección y de seguimiento de las familias, a la vez que permite identificar sus necesidades. Una experiencia similar se observa en Colombia, en la construcción del Índice de Condiciones de Vida (ICV), que como indicador global, permite evaluar el impacto de un conjunto de políticas sociales.

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

5.2 Planificación territorial

La existencia de información actualizada y disponible para quienes planifican y ejecutan programas sociales, tanto al nivel nacional como al nivel sub nacional, es fundamental. En este sentido, el Sistema de Información Social Chileno, es una herramienta importante para la evaluación y planificación de las políticas y programas a distintos niveles de gobierno al encontrarse disponible para su uso por estos actores tanto a nivel nacional como local. Asimismo, en el caso colombiano se destaca la utilidad del SISBEN para poder justificar proyectos y para la planificación institucional, por parte de las Coordinaciones Departamentales.

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

públicas” (Bartholo y Dutra, 2011). Dado que los municipios no siempre cuentan con herramientas que permitan identificar a la población de su territorio, el potenciar el uso de sistemas ya instalados, constituye un recurso que ha de fomentarse en cuanto a su acceso y utilización.

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

El cuadro 1.9 resume las experiencias de los países en el uso de los sistemas como herramientas para la evaluación de la política social.

CUADRO 1.9 | **Sistemas de información y evaluación de la política social**

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

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

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

Destacan como elementos obstaculizadores la ausencia de una estrategia de política social global y articulada que guíe asimismo un proceso de eva-

luación (Argentina, Colombia y México). En México, el sistema de información actual se encuentra restringido al Programa Oportunidades. Con ello, se pierden posibilidades de diagnóstico, gestión y diseño de la política social, que vayan más allá de este programa.

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

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

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

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

6. Conclusiones

Se ha visto que las experiencias de implementación de sistemas de información de beneficiarios en los países estudiados son bastante disímiles. Sin embargo es posible identificar ciertos elementos que representan aún un desafío en términos del diseño y la implementación de los sistemas de información

y de su potencial uso como instrumentos efectivos de una estrategia de protección social mayor.

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

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

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

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

La totalidad de los países estudiados cuenta con normativas que establecen sistemas de información asociados al desarrollo de una estrategia de protección social o de programas específicos. Tanto para fomentar la creación de los sistemas de información como para regular su funcionamiento y responsabilidades en su uso, abundan las normas que cumplen dichas funcio-

nes. La existencia de normativa es la regla general. Sin embargo, la voluntad política debe ir más allá de la regulación administrativa o legal para lograr que la instalación de estos sistemas se traduzca en la efectiva utilización de los mismos. De lo contrario, como pudo observarse, el potencial del sistema se ve reducido al mínimo y su estabilidad condicionada a la existencia de acuerdos ad hoc.

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

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

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

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

Otra de las principales limitantes para que los sistemas de información sean herramientas eficaces para la planificación a nivel local, es la baja exis-

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

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

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

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

Los sistemas de información tienen un alto potencial como herramientas de los sistemas de seguimiento y la evaluación de las políticas sociales en los países. Las deficiencias comienzan desde el diseño mismo de los sistemas de monitoreo y evaluación. Si bien existe un reconocimiento acerca de su importancia, estos son incipientes en muchos países y en algunos países inclusive son completamente obviados en el diseño de programas y políticas. La planificación y coordinación intersectorial resultan clave al momento de seguir y evaluar los resultados en términos globales, sobre todo cuando el

foco se encuentra en el beneficiario, más allá del programa en sí. La utilización del sistema de información social de manera aislada –asociándose a un programa particular– o desarticulada, sin que permita un análisis de mayor envergadura en términos de evaluación de política social global, representa una restricción enorme respecto del potencial beneficio del uso adecuado de los sistemas.

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

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

Bibliografía

- Artigas, C.** 2005. “Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales”. Serie Políticas Sociales 110. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bartholo, L., y R. Rodrigues.** 2011. Catastro único de programas sociales: Brasil. Capítulo 3 de este libro.
- Castañeda, T., y K. Lindert.** 2005. “Designing and implementing household targeting systems: Lessons from Latin American and the United States”. Social Protection Discussion Paper 526. Washington, DC, Estados Unidos: World Bank.
- CEPAL.** 2006. “La Protección Social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e.pdf>
- CEPAL.** 2007. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL.** 2009. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Coady, D., M. Grosh, and J. Hoddinott.** 2003. “Targeted anti-poverty interventions: A selected annotated bibliography”. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial. http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNET-SANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting_annotated_bib.pdf
- Coady, D., M. Grosh and J. Hoddinott.** 2004a. “Targeting outcomes, redux”. *World Bank Research Observer* 19(1): 61–85.
- Coady, D., M. Grosh and J. Hoddinott.** 2004b. *The Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Covarrubias, F, I. Irarrázaval y M. A. Morandé.** 2011. Sistema Integrado de Información Social: Chile. Capítulo 4 de este libro.
- Ferreira, F, y D. Robalino.** 2010. “Social protection in Latin America: Achievements and limitations”. Policy Research Working Paper 5305. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Fiszbein, A., and N. Schady.** 2009. “Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty”. World Bank Policy Research Report. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Grosh, M. et al.** 2008. *For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets*. Washington, DC, Estados: Banco Mundial.
- Gómez Hermosillo, R.** 2011. Padrón único de beneficiarios: México. Capítulo 7 de este libro.
- Irarrázaval, I.** 2004. “Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina”. Diálogo Regional de Política. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Sist_Unicos_Inf_AL_BID.pdf
- Larrañaga, O.** 2003. “Focalización de Programas Sociales en Chile: El Sistema CAS”. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en: http://cursos.puc.cl/sol3005-1/almacen/1188056177_pdomingr_sec4_pos0.pdf
- Lindert, K., E. Skoufias and J. Shapiro.** 2006. “Redistributing income to the poor and the rich: Public transfers in Latin America and the Caribbean”. Social Protection Discussion Paper 605. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Mina, L.** 2011. Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales: Colombia. Capítulo 5 de este libro.
- Paes de Barros, R., y M. de Carvalho.** 2004. “La Focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades”. Documento de Trabajo del Diálogo Regional De Políticas. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fenochietto, R. y C. Pessino.** 2011. Sistema de identificación nacional tributario y social: Argentina. Capítulo 2 de este libro.

Ribe, H., D. Robalino and I. Walker. 2010. *Achieving effective social protection for all in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

Shepherd, A., R. Marcus and A. Barrientos. 2004. "General Review of Current Social Protection Policies and Programmes". Londres, Reino Unido: Overseas Development Institute.

Viquez, R. 2011. Sistema de información de la población objetivo: Costa Rica. Capítulo 6 de este libro.

Sistema de
identificación
nacional
tributario y
social **Argentina**

Sistema de identificación nacional tributario y social: Argentina

RICARDO FENOCHIETTO y CAROLA PESSINO**

1. Introducción

En muchos países los gobiernos enfrentan serios problemas para acceder a la información que permita focalizar adecuadamente los programas sociales y reducir la evasión y la informalidad, cuyas consecuencias son nocivas. Un sistema integrado de información permite enfocar la informalidad y la focalización del gasto social de manera conjunta, con una importante economía de escala, toda vez que un dato o atributo personal puede servir tanto para un fin como para el otro. La información procesada por un organismo debe estar disponible para otros, para lo cual debe existir un sistema que facilite su intercambio.

Cuando el Estado no cuenta con un adecuado sistema de identificación de personas y de intercambio de información se corre el riesgo de otorgar beneficios sociales a quienes no los necesitan, y se posterga a otros que realmente necesitan el apoyo del Estado. Dos son los errores que se producen cuando no se cuenta con un adecuado sistema coordinado de intercambio de información tributaria y social: errores de tipo I; lo que implica en el ámbito social dar asistencia social a quienes no son carenciados, y en el ámbito tributario fiscalizar a quienes cumplen o a quienes no presentan capacidad contributiva; y errores del tipo II: en el ámbito social, no dar asistencia a quienes la necesitan y en el tributario, no fiscalizar a quienes evaden.

En Argentina, la primera experiencia de conformación de un sistema dinámico de información se inició en 1998 cuando se creó el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) cuyo principal objetivo fue identificar los

** Carola Pessino es especialista en economía laboral y social. Doctora en economía por la Universidad de Chicago, actualmente es profesora y directora del CESyP, en la Universidad Torcuato di Tella. Además, se desempeña como consultora del Banco Mundial, del BID y de Naciones Unidas, entre otros organismos. Anteriormente fue directora del Departamento de Economía de la Universidad del CEMA, profesora en la Universidad de Duke y Visiting Fellow en la Universidad de Yale. Fue asesora de gabinete del ministro de Economía y secretaria de Equidad Fiscal en la Jefatura de Gabinete de ministros de Argentina. Es autora de numerosos trabajos sobre temas laborales, fiscales y sociales. Ricardo Fenochietto es especialista en finanzas públicas, particularmente en asuntos legales, ingresos, deuda y análisis presupuestario. Desde 2008 se desempeña como asesor del Departamento de Política Tributaria del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI. Obtuvo la maestría en política tributaria de la Universidad de Buenos Aires. Es autor de varios libros y trabajos de investigación en temas de impuestos y economía del sector público, además de profesor de la maestría de derecho en economía de la Universidad Torcuato Di Tella.

Se agradecen los comentarios de Ignacio Irrarrázaval y Viviane Azevedo.

atributos sociales y fiscales de las personas mediante un sistema coordinado de intercambio continuo de información en bases del Estado y privadas, para mejorar la focalización del gasto social y detectar casos de evasión, resguardando el derecho a la privacidad. Hasta ese entonces los intentos de conformación de sistemas integrados de información de beneficiarios se resumían en una multiplicidad de bases llevadas con mucho esfuerzo por los organismos encargados del otorgamiento de planes sociales. Dichas bases solían conformarse a partir de censos o a través de la inscripción de potenciales beneficiarios, lo cual las tornaba incompletas, costosas y estáticas¹.

Con la conformación del sistema y la difusión de sus ventajas se fueron incorporando bases con información social, patrimonial, de consumo e ingresos que permitió focalizar mejor el gasto público social. En la actualidad son los mismos funcionarios de las instituciones quienes solicitan la intervención y cruce de información con el sistema antes del otorgamiento de los planes. Si bien las ventajas de un SINTyS son numerosas, entre ellas se distingue el dinamismo del sistema, actualizado de manera continua, en oposición a los sistemas estáticos actualizados a veces cada tres años, lapso durante el cual una persona puede fallecer y seguir calificando para la obtención de beneficios. Fue así que, a raíz de los resultados positivos obtenidos en Argentina, el Banco Mundial financió la construcción de un sistema de las características y naturaleza del SINTyS en Chile.

En este trabajo se analiza la experiencia en la implementación del SINTyS en Argentina. Dado que Argentina es un país federal, ha sido necesario no solo convencer a muchos funcionarios nacionales de la conveniencia y beneficios de compartir la información que administran, bajo secreto y reserva de la misma, sino también, en muchas oportunidades, a los políticos y funcionarios provinciales. También es importante destacar que a través de las diferentes gestiones del sistema desde su creación, pudo haber perdido parte de su macrovisión: la de ser un sistema integrador que permita no solo sumar bases de datos y cruzarlas para identificar atributos, sino también para identificar los atributos que no se encuentran fácilmente en dichas bases, tales como pobres sin beneficios sociales o sin trabajo, o ricos sin datos de ingresos o patrimonio. Esta característica es especialmente importante en países de América Latina con alto grado de informalidad. En estos casos es necesario acceder a datos de consumo característicos de cada grupo, como de atención hospitalaria y concurrencia a escuelas públicas, en el caso de los sectores de menores recursos, y de consumo o bienes suntuarios, en el supuesto de las personas de elevado poder adquisitivo. A este último tipo de datos en gran parte se accede a través de la información de los registros de propiedad inmueble, automotor y de determinados consumos.

1 En el presente trabajo utilizaremos la expresión SINTyS (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social) para denominar a un sistema integrado y amplio de información sobre ingreso, patrimonio y consumo de las personas y SIIB (sistemas integrados de información de beneficiarios) o base padrón a un subproducto de dicho sistema: el padrón de beneficiarios de programas sociales, o registro único de beneficiarios, que se alimenta para sus objetivos del primero.

2. Descripción general de la estrategia de protección social

2.1 Implementación de la estrategia de protección social

En Argentina tanto el Gobierno federal como los subnacionales han destinado en las dos últimas décadas crecientes sumas de dinero a la protección social de la población vulnerable. Es así como existe gran cantidad de programas de protección social administrados por los tres niveles de gobierno. Cada programa establece condiciones de acceso, que son tomadas en cuenta por el SINTyS para ofrecer sus servicios a los organismos administradores. Sin embargo, es decisión de cada programa cruzar a través del SINTyS la elegibilidad y las incompatibilidades. Sería deseable contar con normativa que obligue a los programas a cruzar su información con el SINTyS, tanto para la elegibilidad como para identificar incompatibilidades².

En las etapas iniciales del SINTyS, cuando dependía aún de la Jefatura de Gabinete, se habían preparado normas legales para obligar a los organismos nacionales a su uso para el otorgamiento de beneficios. No se llegó nunca a implementar, y esta idea debe haber perdido fuerza con los continuos cambios de gestión. En cuanto a las provincias, ello no es simple de lograr en un país como Argentina, donde el Gobierno federal no tiene potestad para exigirles el envío de dicha información.

Las reformas estructurales de la década de 1990 lograron consolidar el crecimiento y disminuyeron la pobreza rápidamente, al menos por un tiempo. Sin embargo, a partir de 1993, y en particular a partir de 1995 con la “crisis del tequila”, y sin haberse logrado implementar la reforma laboral, empezó a aumentar la tasa de desempleo y consecuentemente volvió a subir la tasa de pobreza. El escenario institucional también se modificó debido a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) en 1994, al pasar parte del Ministerio de Salud y Acción Social a dicha Secretaría. La preocupación por lo social tomó entonces otro rumbo dentro del discurso del Gobierno, la oferta programática iba más allá de la SDS, involucrando a los distintos ministerios. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo comenzó a implementar una serie de programas dirigidos tanto a la contratación de trabajadores en el sector privado como a su capacitación³. Por otra parte, el escenario internacional manifestaba su activo interés por la problemática social, todos factores que movilizaron al Gobierno a poner en marcha un plan social⁴, el cual –dinamizado desde la SDS– proponía un cambio en la institucionalidad de las políticas sociales, enfatizando la necesidad

2 Sin embargo, parte del éxito del SINTyS se debió a que ganó confianza demostrando los beneficios en la gestión que se podían lograr mediante diferentes cruces de datos.

3 Ejemplos de los programas de capacitación implementados durante 1994 son el proyecto Joven y el Programa de Reconversión Laboral. Un año antes había comenzado el Programa Intensivo de Trabajo que dio lugar en 1996 al primer plan Trabajar, quizás el plan más masivo de Argentina, que luego se transformó en el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, y más recientemente en el plan Familias.

4 Repetto (2003) se refiere a éste como el segundo plan social para diferenciarlo del que comenzó en 1993 y que no llegó a cristalizarse.

de una mayor eficiencia en el gasto público social. En cuanto al gabinete social⁵, su función se centraba en discutir, definir y controlar las políticas sociales, y se preveía que participaran los responsables de todas las áreas con competencia en temas sociales.

Sin embargo, el aumento de programas nacionales sociales focalizados se reflejó en ese año y en el siguiente, continuando con la tendencia internacional del decenio de 1990. Así, no solo las tareas de la SDS se diversificaron y aumentaron su complejidad, sino también la de los ministerios más tradicionales, influyendo negativamente en la conformación de una política articulada. El intento de la SDS por constituir un ámbito de coordinación no pudo llegar más allá de su enunciado. Así, el escaso poder político del responsable de la SDS y de su equipo, sumado al enfrentamiento con otros actores relevantes de la esfera gubernamental, presagiaba el destino del plan social; pero lo que realmente constituyó el principio de su fin fue una propuesta de consolidación de programas sociales efectuada por Jorge Rodríguez, el Jefe de Gabinete de ministros en 1996. Dicha consolidación nunca pudo terminarse, y fue así que en el 2000, ya en el gobierno de De la Rúa, se volvió sobre el mismo tema, como si nunca hubiera existido en el gobierno anterior.

En 1995 la SDS contaba con 23 programas nacionales bajo su órbita, al año siguiente eran 26. A nivel nacional, la expansión de los programas focalizados también fue progresiva: mientras que en 1995 se ejecutaron 47 programas, al año siguiente eran 50 (incluidos FONAVI, PROSONU y POSOCO, que pasaron a ser recursos coparticipables a las provincias). En 1997 el Gobierno nacional contaba con 56 programas sociales focalizados (incluidos los mencionados FONAVI, PROSONU y POSOCO).

Los programas de la SDS funcionaban como compartimentos estancos. En muchos casos, no había una clara diferenciación de tareas, incluso en lo que refiere a la población objetivo. Un programa clave resultó ser el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), instancia que al contar con un importante financiamiento del Banco Mundial emergió como el núcleo técnico por excelencia de la SDS, al tiempo que aspiraba a ejercer un rol activo en las otras áreas sociales del Estado nacional. Asimismo, en lo discursivo se propuso fortalecer las capacidades de las áreas sociales provinciales, conformando organismos en un número importante de jurisdicciones. El resultado no fue satisfactorio, aun cuando se registraron avances en comparación con otras áreas sociales. Además de las razones políticas que explican las dificultades para que el SIEMPRO incidiera realmente en la gestión de las acciones focalizadas, tanto a nivel del Estado nacional como en la relación de este con las provincias, cabe hacer notar las limitaciones técnicas, factor en el

5 El surgimiento formal del gabinete social se concretó en febrero de 1997, por medio del Decreto n.º 108/97, bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de ministros.

cual residía su supuesta fortaleza. Cuando se analiza el papel que este organismo desempeñó en la evaluación de los programas para enfrentar la pobreza en la segunda mitad de la década de 1990, se ve que el número de estudios realizados fue muy bajo, y que sirvieron más al objetivo de cumplir con los planes de acción acordados con las instancias financiadoras que para ajustar o mejorar el desempeño de los programas. Por otro lado, la propuesta de monitoreo de programas se perdió en elaboraciones de diseño poco operativas, por lo cual era muy difícil aumentar la eficacia en la toma de decisiones a partir de este tipo de instrumentos.

A finales de 1999, bajo el nuevo gobierno de De la Rúa, la SDS pasó a formar parte del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Recién en 2002 pasó a depender del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), con lo que se ubicó en un espacio propicio para desarrollar todo su potencial técnico, posibilidad aún no concretada.

Si bien el gabinete social había dejado de funcionar durante la gestión de De la Rúa, a fines de febrero de 2002, mediante el Decreto n.º 357/2002 fue desactivado formalmente. Se estableció una nueva instancia de coordinación —el CNCPS, en el ámbito de la Presidencia de la Nación— la cual, si bien presenta amplias similitudes con los objetivos que formalmente guiaban al gabinete social, encuentra marcadas diferencias ligadas al escenario político, social, económico e institucional en el que se constituyó.

Algunos fragmentos de la normativa de creación del CNCPS explican el contexto de su puesta en marcha: la necesidad de “establecer una nueva conformación organizativa de los niveles políticos, basada en criterios de racionalidad y eficiencia que posibiliten una rápida respuesta a las demandas de la sociedad, dando lugar a estructuras dinámicas y adaptables a los cambios permanentes”. Este nuevo ámbito fue liderado por la esposa del entonces presidente de la Nación, Hilda González de Duhalde. El CNCPS está compuesto de forma permanente por los ministros de Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación, Ciencia y Tecnología; Salud, y Economía e Infraestructura, y cuenta con una Secretaría Ejecutiva. No obstante el carácter nacional de sus integrantes, se prevé la participación provincial y de la sociedad civil. Del CNCPS dependen tanto el SIEMPRO como el SINTyS, además de otros organismos. Durante la presidencia de Kirchner, este consejo estuvo a cargo de la ministra de Desarrollo Social.

En resumen, en la década de 1990 fue la entonces Secretaría de Desarrollo Social a través del SIEMPRO la que comenzó, al menos en los papeles, con la función de monitoreo y evaluación de los programas sociales. Para ello contó con un primer préstamo del Banco Mundial de US\$14,4 millones (incluida una contrapartida nacional de US\$4,3 millones) desembolsado entre diciembre de 1995 y noviembre de 1998. A este préstamo le siguió otro de monto similar,

el SIEMPRO 2, terminando a fines de 2005⁶. El SIEMPRO pasó a ejecutarse a través del CNCPS, que hoy es el encargado de realizar distintas actividades de seguimiento y monitoreo de programas sociales. Si bien a partir de la década de 1990 hubo intentos en Argentina de evaluar y monitorear los programas sociales focalizados, esta no es aún una práctica consolidada. Cabe señalar que no existe una relación entre evaluación y asignación presupuestaria explícitamente señalada por alguna norma. Menos aún parece ser a través del área social, llámese SDS o Ministerio de Acción Social u organismo social; cada ministerio ejerce esa función en forma voluntaria, y solo se transformará en obligatoria cuando se la haga necesaria para futuras asignaciones presupuestarias.

Es así que el SINTyS, que comenzó a funcionar más tarde que el SIEMPRO, consciente de los problemas que este enfrenta, se consolida cada vez más como el sistema que proporcionará los datos y enlaces necesarios no solo para formar la base de datos padrón, sino además para proveer los datos mínimos necesarios para efectuar un eficiente monitoreo y evaluación de los programas, ya sea por cada organismo en particular o a requerimiento de la autoridad presupuestaria o social.

2.2 Gastos en protección social y programas sociales

2.2.1 Gasto público social total

El gasto público social (GPS) de Argentina se incrementó en las últimas décadas, y en particular el gasto en programas sociales focalizados, aunque este aún sigue constituyendo una parte menor del GPS total. Como puede observarse en el cuadro 2.1, entre el primero y el último de estos años el gasto público consolidado no cambió cuantitativamente: se mantuvo en un 29% del PIB. También puede observarse cómo, en sentido contrario, hubo importantes cambios en su composición: el gasto público social se incrementó durante dicho período un 4,5% del PIB, compensado principalmente con la disminución de servicios económicos (producción de energía y servicios de transporte en mayor medida) en un 4,3% del PIB.

CUADRO 2.1 | Gasto público consolidado (% del PIB)

	1980	1985	1990	1995	2000	2004	Diferencia 2004/1980	Δ% 2004/1980
Funcionamiento del Estado	5,3	4,3	4,9	6,2	6,3	5,6	0,3	0,4
Gasto público social	14,5	15,0	18,6	21,2	21,4	19,0	4,5	31,0
Servicios económicos	6,9	7,0	5,3	2,8	1,8	2,6	-4,3	-165,4
Servicios de la deuda	2,3	3,7	1,6	2,2	4,3	1,7	-0,6	-35,3
Gasto público total	29,0	30,0	30,4	32,4	33,8	28,9	-0,1	-0,3

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica.

6 Ambos préstamos fueron parte de préstamos sociales mucho más grandes, que incluyeron el programa FOPAR (prestaciones participativas comunitarias), y montos para garantizar programas sociales focalizados durante las crisis del tequila y las que siguieron. El primero fue denominado (primer) Proyecto de Protección Social y el último, el Cuarto Proyecto de Protección Social.

La crisis de 2002 produjo entre otras cosas que el gasto total y el GPS consolidado disminuyeran en más de 30% en términos reales, aunque a partir de allí se fueron recuperando lentamente. Como el GPS disminuyó menos que el gasto público total, tendió a crecer como porcentaje del gasto público total, pasando del 61% en 1990, al 63% en 2000 y a 66% en 2004. En el cuadro 2.2 se presenta el gasto público social por nivel de gobierno. Puede observarse cómo existe una alta concentración en los dos primeros niveles de gobierno. En 2004 la Nación ejecutó el 51,1% del gasto público social (9,7% del PIB), las provincias, el 41,4% (7,87% del PIB), y los municipios, solo el 7,4% (1,41% del PIB).

CUADRO 2.2 | **Gasto público por función y nivel de gobierno. 2003 y 2004 (% del PIB)**

Año	Nación		Provincias		Municipios		Consolidado	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Funcionamiento del Estado	2,27	2,17	2,39	2,63	0,78	0,83	5,44	5,63
Gasto público social	10,14	9,7	7,68	7,87	1,33	1,41	19,15	18,99
Servicios económicos	1,34	1,29	0,94	1,14	0,18	0,19	2,46	2,62
Servicios de la deuda pública	1,91	1,32	0,48	0,37	0,01	0,01	2,4	1,69
Gasto total	15,66	14,48	11,49	12,01	2,3	2,44	29,45	28,93

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica.

El Gobierno nacional tiene a su cargo la definición y la coordinación de las políticas públicas, las universidades nacionales, los programas de ciencia y técnica, los de prevención de la salud y los destinados a la pobreza y a la vulnerabilidad social, así como también la administración y/o regulación de los seguros obligatorios. Además a través de créditos internacionales financia programas que son ejecutados en el ámbito provincial y municipal.

2.2.2 Gasto público en protección social

Dentro del gasto público social, como muestra el cuadro 3, entre 1980 y 2004 el gasto en promoción y asistencia social fue el rubro que más aumentó en términos relativos: su participación en el PIB se duplicó. Durante dicho lapso el gasto en educación y justicia fue el que más se incrementó en valores absolutos, con un incremento de 1,2% del PIB. Cabe aclarar que se utiliza la definición de gasto público social del Ministerio de Economía de Argentina. Esta incluye gastos que no responden al amplio concepto de protección social, como educación superior y universitaria, ciencia y técnica, cultura y otros. Si se excluyen estos gastos, el GPS disminuye en 3 ó 4 puntos, según cómo se consideren ciertos rubros. En una publicación reciente, la OIT de Argentina tipificó el gasto en protección social consolidado y la definición de protección social del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (Hagemejer, 2001). En este caso el cálculo es que el gasto en protección social equivale al 77% del GPS. En educación solo se incluyeron los programas sociales propiamente dichos, como el de becas estudiantiles.

Otra distinción importante es que en este concepto de protección social se incluyen los seguros sociales, tanto para la vejez como en salud, que en Argentina representan entre 10 y 11 puntos del PIB. Si estos fueran excluidos, tendríamos el gasto en asistencia social propiamente dicho, que equivaldría a 8 puntos del PIB, o a aproximadamente 40% del GPS. Muchas veces cuando se habla comúnmente de gasto social, se hace referencia solo a este monto. Y cuando se habla de gasto social focalizado, se excluyen del anterior los programas universales, como la educación básica y la salud universal, con lo que el porcentaje disminuye a 4 puntos del PIB o 20% del GPS aproximadamente. El gasto social universal es mayormente financiado por las provincias, mientras que el gasto social focalizado es financiado mayormente por la Nación.

CUADRO 2.3 | Componentes del gasto público social consolidado (% en relación al PIB)

	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	Diferencia 2004/1980	Δ% 2004/1980
Gasto público social	14,5	14,95	18,57	21,20	21,41	19,1	19,0	4,5	31,0
1. Educación, cultura y ciencia y técnica	3,0	3,13	3,52	4,32	5,00	4,04	4,2	1,2	40,0
1.1 Educación básica	2,02	2,05	2,35	2,80	3,35	2,66	2,82		
1.2 Educación superior y universitaria	0,45	0,45	0,55	0,84	0,92	0,79	0,74		
1.3 Ciencia y técnica	0,25	0,24	0,25	0,23	0,20	0,20	0,21		
1.4 Cultura	0,07	0,09	0,10	0,12	0,14	0,09	0,09		
1.5 Educación y cultura sin discriminar	0,19	0,29	0,26	0,33	0,38	0,29	0,31		
2. Salud	3,2	3,49	4,21	4,97	4,96	4,34	4,3	1,2	37,5
2.1 Atención pública de la salud	1,16	1,24	1,42	1,88	2,01	1,88	1,89		
2.2 Obras sociales, atención de la salud	1,60	1,69	2,15	2,05	2,14	1,88	1,92		
2.3 INSSJyP, atención de la salud	0,41	0,56	0,64	1,04	0,81	0,58	0,55		
3. Agua potable y alcantarillado	0,2	0,17	0,13	0,20	0,10	0,12	0,1	-0,1	-50
4. Vivienda y urbanismo	0,8	0,59	0,71	0,43	0,38	0,3	0,4	-0,5	-50
5. Promoción y asistencia social	0,7	0,97	0,88	1,02	1,23	1,37	1,4	0,7	100
5.1 Promoción y asistencia social pública	0,47	0,69	0,59	0,74	1,02	1,19	1,22		
5.2 Obras sociales, prestaciones sociales	0,24	0,24	0,25	0,15	0,12	0,10	0,11		
5.3 INSSJyP, prestaciones sociales	0,03	0,04	0,05	0,13	0,10	0,07	0,08		
6. Previsión social	5,2	5,51	7,93	8,38	7,92	6,56	6,3	1,1	21,1
7. Trabajo	0,8	0,46	0,39	0,96	0,95	1,69	1,4	0,6	75,0
7.1 Programas de empleo, seguro de desempleo	0,03	0,02	0,02	0,22	0,30	1,23	1,02		
7.2 Asignaciones familiares	0,77	0,44	0,38	0,74	0,66	0,46	0,43		
8. Otros servicios urbanos	0,6	0,62	0,80	0,91	0,86	0,72	0,7	0,1	20,0

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica.

2.2.3 Gastos en programas sociales que utilizan el SINTyS

El cuadro 2.4 muestra el presupuesto y la cantidad de beneficiarios de los programas de protección social nacionales por área temática y, entre ellos, los que se cruzaban en el SINTyS a 2003. En dicho año, el gasto público nacional total fue aproximadamente US\$20.000 millones (15,66% del PIB), el GPS nacional, de aproximadamente US\$13.000 millones (10,14% del PIB), y el gasto nacional en protección social, de 10.280 millones (8% del PIB). En el SINTyS se cruzaron programas cuyo costo representó US\$9.800 millones (7,6% del PIB), es decir, el 75% del GPS nacional; el resto corresponde a gastos de administración de los organismos que administran programas sociales o a gasto directo en programas cuya información no se cruza en el SINTyS. El importe distribuido en este último tipo de programas representó US\$476 millones. Es decir, la cantidad de programas nacionales cuya información no se cruza en el SINTyS representó en 2003 solo el 4,6% del presupuesto total de los programas de protección social nacionales.

Cabe aclarar que en las primeras etapas de la fase de demostración de la implementación del SINTyS los cruces fueron mayormente puntuales, hasta que el organismo administrador de la base social en cuestión y la institucionalización del proyecto a través de normas propias y de los diferentes programas hizo que se convirtieran en cruces regulares y básicamente automáticos. Las bases de datos de beneficiarios que se cruzaron en 2003 fueron por ende mayormente parte de cruces regulares.

CUADRO 2.4 | **Programas sociales nacionales cruzados por el SINTyS**

	Ejecución 2003 ^{a)}	Ejecución 2003 ^{b)}	SINTyS ^{a)}	SINTyS ^{b)}	Beneficiarios controlados por SINTyS ^{c)}
Salud	1.108,55	0,866	939,61	0,735	19.908,60
Discapacidad	3,55	0,003	1,41	0,001	425
Vejez, invalidez y sobrevivencia	6.350,90	4,962	6.346,57	4,962	6.666,40
Familia e hijos	599,02	0,468	594,18	0,465	3.083,50
Protección contra el desempleo	1.409,20	1,101	1.408,24	1,101	1.554,90
Vivienda y saneamiento	237,64	0,186	0,00	0,000	0
Asistencia social y otros	352,47	0,275	349,33	0,273	4.113,30
Educación básica	47,51	0,037	47,47	0,037	100
Alimentación y nutrición	173,66	0,136	112,74	0,088	12.143,20
Total	10.282,49	8,03	9.799,56	7,662	47.994,90

a) en millones de dólares; b) en relación al PIB; c) en millones de personas.
 Fuente: Presupuesto 2003 y SINTyS.

Los principales programas sociales provinciales representaron en 2004 la cantidad de US\$180 millones. Los que se cruzaron con el SINTyS alcanzaron US\$80 millones, equivalentes al 43,3% del total. En la mayoría de los programas, sean estos nacionales o provinciales, las provincias y sus municipios

seleccionan en primer término a los beneficiarios, pero es en el SINTyS donde se efectúan los controles para focalizar adecuadamente el gasto. En definitiva son los gobiernos subnacionales quienes en la mayoría de los casos requieren los servicios del SINTyS.

2.3 Institucionalidad del sistema de protección social

En Argentina tanto el Gobierno federal como los subnacionales han implementado estrategias de protección social, cabiéndole inicialmente al federal al menos la financiación centralizada de la mayor parte de los programas focalizados. Como se explicaba, no hay una larga y consolidada historia en la institucionalidad de la política social en la Argentina, más bien desde que se empezaron a expandir los programas sociales focalizados se produjeron pujas en el ámbito del Poder Ejecutivo y también entre el Gobierno nacional y las provincias sobre quién tendría el control presupuestario, la ejecución y el control de los mismos. Finalmente, en el ámbito federal, en 2002 se conformó el CNCPS con el objeto de reemplazar el gabinete social y coordinar y articular la gestión de los organismos responsables de la política social nacional. Entre las principales funciones del CNCPS se encuentran: coordinar la gestión de los organismos responsables de la política social nacional; fomentar la coordinación y articulación de los planes sociales nacionales con los planes sociales provinciales y municipales; establecer las políticas prioritarias para el corto plazo y las definiciones estratégicas para el mediano y largo plazo, orientadas a abordar los principales problemas sociales, y definir los criterios técnicos de asignación de recursos a provincias y municipios.

Luego de su creación, entre otros organismos, se transfirieron al CNCPS el SINTyS, con dependencia orgánica de la unidad de coordinación técnica, y el SIEMPRO, del ex Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. En definitiva la existencia del CNCPS persigue conferir cierto grado de coordinación entre los distintos ministerios del Poder Ejecutivo nacional que otorgan o financian programas sociales. Además persigue alcanzar cierto grado de coordinación entre la Nación y las provincias para evitar la duplicación de programas y tareas y conseguir una correcta focalización.

En 2005, a través del Decreto n.º 15/05, se creó el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales, en el ámbito del CNCPS de la Presidencia de la Nación, con el objeto de constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de recursos. A través de dicho decreto se estableció que los planes y programas sociales de los distintos ministerios que conforman el CNCPS deberán adecuar progresivamente sus normas, a los fines de prever la participación del Consejo Consultivo.

Cabe destacar que la consolidación y la aparente falta de disputas interministeriales entre la Nación y las provincias puede deberse al marcado centralismo

de la gestión que caracterizó al gobierno de Kirchner. En particular, la política social no estuvo lejos del control presidencial, el que se expandió no solo a nivel del Poder Ejecutivo sino que ha llevado a las provincias a través de diferentes concesiones y financiaciones. Dicho de otra manera, la aparente coordinación que existió en el ámbito social es más producto de la coyuntura política que de un crecimiento institucional sólido y estable.

2.4 Conclusiones

A nivel nacional, la estrategia de protección social que se implementa en el país ha pasado por varias etapas desde fines de la década de 1980, cuando la misma empezó a profundizarse con programas focalizados en la disminución de la pobreza. La política social nacional comenzó ejecutándose en forma individual por cada ministerio o área, con muy poca coordinación central. Si bien el entonces Ministerio de Salud y Acción Social, y luego la desmembrada SDS, eran los encargados implícitos de su coordinación en la primera parte de la década de 1990, tuvieron poca fuerza política para llevarla a cabo. Fue así que primero el gabinete social, en la segunda mitad de los noventa, con la coordinación de la Jefatura de Gabinete, y luego el CNCPS creado en 2002 trataron de coordinar la política social. El SINTyS surge de la Jefatura de Gabinete, con los primeros intentos de coordinación de la política social. Si bien para muchos la Jefatura no logró su meta de agrupar los programas sociales existentes y coordinarlos, estableció los cimientos para una futura coordinación e institucionalización. Este objetivo se logró parcialmente a través de la creación del SINTyS bajo un decreto nacional y con la ayuda de un préstamo del Banco Mundial, que iba a lograr lo que se había propuesto en su creación, es decir trascender un gobierno y perdurar más allá de disputas y luchas políticas. Es así que el sistema fue incorporado como propio en la gestión de De la Rúa, Duhalde y Kirchner, y logró un grado de coordinación entre los organismos del Gobierno nacional, al menos desde el punto de vista del intercambio y el control de datos, considerando que la gran mayoría de los programas se cruzan en el SINTyS.

A nivel interjurisdiccional, si bien existe desde y dentro del Gobierno nacional cierto grado de coordinación para evitar duplicaciones de programas y beneficios y extremar los controles, como el sistema de gobierno es federal, la política social no se administra de manera centralizada. Las características del federalismo en la política social, vía la descentralización de los servicios sociales de educación y salud, la gestión en el plano subnacional de la oferta de programas nacionales focalizados, y la creciente financiación de programas sociales provinciales han tornado central la problemática de la coordinación interjurisdiccional. Los primeros organismos que se crearon para la coordinación de políticas sociales interjurisdiccionales fueron los denominados consejos federales, algunos de fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, como los de educación y salud, y otros de más reciente creación, en la década de 1990, como los de desarrollo social y trabajo.

En lo que respecta a intentos de coordinar globalmente la política social, destaca la creación de un gabinete social federal, que nunca se concretó como tal. Ya en el gobierno de la Alianza el pacto fiscal firmado en 2000 implicó que el Estado nacional cediera parte de sus pocos recursos flexibles para programas contra la pobreza con el fin de obtener apoyos políticos coyunturales por parte de los gobernadores, lo que mostró el tipo de intercambios cruzados que se dan en el juego interjurisdiccional, más allá de la materia social. La creación del rápidamente diluido Ministerio de Seguridad Social durante 2001 propuso a su vez “constituir un pacto federal social con las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fijar pautas y dotar de racionalidad al gasto social de todas las jurisdicciones del país”, objetivo a todas luces ambicioso y en la práctica nada factible. Por último, la normativa de creación durante 2002 del CNCPS señala en su artículo 13.º que dicha instancia deberá: “fomentar la coordinación y articulación de los planes sociales nacionales con los planes sociales provinciales y municipales”. Hoy es este consejo el organismo encargado de efectuar la coordinación de dicha política entre los ministerios y organismos del Poder Ejecutivo nacional encargados de ejecutar la política social y de coordinarla con las provincias.

El SINTyS es a su vez el organismo al que recurre tanto el CNCPS como los organismos que administran bases y programas federales o provinciales para cruzar la información y poder determinar incompatibilidades. Considerando el nivel de descentralización y autonomía de las provincias argentinas, el grado de coordinación entre estas y la Nación puede considerarse satisfactorio. Lo mismo puede argumentarse del funcionamiento del SINTyS, pues las provincias no están obligadas a recurrir a este organismo para efectuar los controles pertinentes, pese a lo cual, y a excepción de una, recurren al mismo para cruzar información. Sin embargo, restan por establecer los mecanismos por los cuales el cruce y control centralizado sea obligatorio, de lo contrario se carece de información unificada acerca de los beneficiarios.

Debe resaltarse que el SINTyS ha logrado firmar convenios con todas las provincias, excepto una, y que dichos convenios, ratificados por leyes provinciales, están en pleno funcionamiento. Cuando se hizo el diseño del SINTyS se previó que uno de los graves problemas que enfrentaría sería que tanto para la coordinación de la política social nacional y provincial como para acceder a bases de datos extremadamente importantes para el objetivo del SINTyS, que estaban en jurisdicción provincial, se necesitaría ir más allá de una simple voluntad de intercambio. Es por ello que estos convenios prevén un real intercambio de favores entre la Nación y las provincias, donde la Nación obtiene los datos provinciales de interés, resguardados por todas las normas de confidencialidad pertinentes, y a cambio la provincia obtiene, entre otras cosas, acceso a datos de orden fiscal importantes para su misión recaudatoria, control de elegibilidad de beneficiarios en el caso de programas sociales provinciales y, lo que no es menor, financiamiento en la construcción, limpieza y adecuación de la base de datos a

los fines nacionales. Este mecanismo ha sido fundamental para consolidar el SINTyS como herramienta interjurisdiccional, no solo necesaria para integrar los programas sociales provinciales, sino fundamental para contar con datos clave para controlar entre otras cosas la elegibilidad de beneficiarios. Todos estos logros del SINTyS fueron posibles ya que el mismo mantuvo un lugar preponderante dentro de la jerarquía del Estado nacional.

En conclusión, no se puede hablar de una estrategia de protección social en Argentina, pues la misma no tuvo una historia satisfactoria integrada ni a nivel nacional ni a nivel interjurisdiccional. Menos se podría hablar de una estrategia todavía no consolidada o integrada nacional e interjurisdiccionalmente que pueda coordinarse con el SINTyS, aunque ha ocurrido un proceso inverso, pues el SINTyS, quizás sin proponérselo, logró que esta estrategia esté más coordinada. Al cruzarse los distintos programas fueron surgiendo inconsistencias y duplicaciones quizás imposibles de prever individualmente por cada ministerio, organismo o gobierno subnacional, lo que hizo que se empezara a coordinar con otros. La integración de todas las bases sociales, junto con las bases de ingresos, patrimonios y consumos, permite hoy a las máximas autoridades diseñar programas integrados, con objetivos y poblaciones mejor definidas, y por lo tanto, mejor focalizados. El SINTyS es hoy un sistema de consulta para muchos organismos en el diseño de nuevas políticas y programas sociales, que buscan una mejor coordinación y focalización.

3. Sistema de información de beneficiarios

El Decreto n.º 812/98 creó en Argentina el SINTyS, cuyos principales objetivos son alcanzar una adecuada focalización del gasto social e identificar potenciales evasores con el objeto de reducir la evasión.

El SYNTyS ha sido estructurado en base a tres conceptos:

- i. *Lógica y autonomía.* El SINTyS no fue creado como una megabase, pues esto último haría más lentos los procesos. Es por esto que cada organismo debe continuar administrando su base de datos y la conexión debe ser lógica y no física. El enlace lógico implica la existencia de links o conexiones institucionales y de informática entre los organismos que proveen y/o reciben información, de forma tal que cada uno mantiene y administra sus bases que luego comparte con el SINTyS. Compartir una base con el SINTyS implica incorporar toda o una parte de ella a dicho sistema y a su vez incorporar información del mismo a dicha base. Por ello, una de las funciones del SINTyS fue el diseño de las herramientas y procedimientos de intercambio de información entre los organismos del Estado federal y entre estos y los organismos provinciales.
- ii. *Integral.* Un sistema que permita focalizar correctamente el gasto público social y reducir la evasión debe incluir a toda la población, y toda la información de interés social y fiscal de dicha población. Ello significa que el SINTyS

debe poder acceder a todas las bases estatales (federales y provinciales) con información social y tributaria, y lo que es más importante, debido a la alta informalidad en Argentina, debe acceder a las bases administradas en el ámbito privado que permitan establecer los patrones de consumo de los habitantes, al carecer de u ocultarse registros de ingresos. La integralidad del sistema implica que las bases de beneficiarios de programas otorgados por gobiernos subnacionales, al igual que la información de otras bases y registros administrados por ellos, integren el sistema de forma tal que, al igual que sucede con los nacionales, los beneficios solo puedan otorgarse una vez que los cruces y controles se hayan efectuado. Asimismo, la operatoria con los gobiernos subnacionales se basa en el principio de intercambio y mejoramiento, es decir que a cambio de verificarles y monitorearles el o los programas subnacionales, la provincia colabora entregando periódicamente bases de datos de interés nacional, como por ejemplo, la de propiedad inmueble.

- iii *Dinámico.* La información debe incorporarse al SINTyS de manera periódica, evitando así la realización de costosos censos. Por lo tanto, el SINTyS no es un censo ni una fotografía estática de la situación social y fiscal de las personas a una fecha determinada sino de su evolución a lo largo del tiempo. El concepto dinámico detrás del SINTyS es que las bases de datos siempre permanecen en el organismo originario de la información, y son intercambiadas por un sistema de información desarrollado al efecto, previo convenio a través del cual se determina, entre otros objetivos, la forma, plazo de actualización y la confidencialidad mutua.

Una de las principales virtudes de un sistema de intercambio coordinado de información tributaria y social –es decir, de enfocar el problema de evasión y focalización del gasto social de manera conjunta– es la economía de escala que produce el compartir información, toda vez que el mismo dato o atributo puede ser tanto de interés tributario como social. Para lograr tal economía de escala la información procesada por un organismo debe estar disponible para otros. Un organismo gubernamental debería procesar determinada información que no le resulta de interés o cuando lo es para otro, debido no solo a la externalidad positiva que ello produce sino también a que el proceso probablemente resulte menos costoso.

Sin un organismo que coordine el intercambio, en un país federal como Argentina la información se encontrará dispersa entre las 24 jurisdicciones (23 provincias y la ciudad de Buenos Aires) y el Estado federal. Si la información administrada y generada por un organismo es compartida con los restantes, se reducen notoriamente los costos de transacción. Además, la información pasa a estar disponible para algunos organismos que antes de la existencia del SINTyS no podían contar con ella.

Otro ejemplo a través del cual se produce una importante economía de escala es la base de fallecidos. Antes del SINTyS esta base no existía y por ende era

imposible dar de baja a beneficiarios o incluso conocer antes del otorgamiento de un programa social si el beneficiario había fallecido o no. El Registro Nacional de las Personas (RENAPER) es el organismo que debería recabar y procesar la información de las personas que fallecen, pero no conformaba la base por falta de presupuesto y por no revestir interés para dicho organismo, pese a la importancia que podía tener para otros organismos federales y provinciales. Fue entonces necesario que otro organismo (el SINTyS) financiara la creación de la base de fallecidos y coordinara el intercambio de la misma.

Todas estas características son de vital importancia. Si el sistema no es dinámico y se reduce a que los beneficiarios de programas sociales llenen una ficha en los municipios y concurren nuevamente para actualizarla una vez por año o cada tres años, se cometerán muchos errores en la focalización. Lo mismo sucede con la integralidad, de ahí que el programa no solo deba nutrirse de información del ámbito social sino también de ingresos y patrimonio. Por diversos motivos, mucha de esta última información suele ser más difícil de obtener que aquella de naturaleza social y por ello no suele integrarse al sistema, sino administrarse por separado y en paralelo por las administraciones tributarias.

Ahora bien, antes de implementar un sistema como el SINTyS debe analizarse la forma de gobierno, en el caso argentino de naturaleza federal, es decir que las provincias conforman una confederación, delegan pocas facultades en el Gobierno nacional y conservan gran autonomía. En su jurisdicción se encuentran importantes registros con atributos patrimoniales, como los de propiedad inmueble, el de personas jurídicas y el registro público de comercio. La Nación no cuenta con herramientas legales para obligar a las provincias a incorporar al sistema nacional de intercambio de información tributaria y social la información contenida en estas bases. Por ende, la incorporación de cada provincia al sistema implica un trabajo previo, dirigido a convencer a la provincia de las ventajas de incorporarse al sistema, que culmina con la firma de un convenio entre cada jurisdicción y la Nación.

En síntesis, los pasos que demanda la implementación de un sistema de esta naturaleza son los siguientes: en primer lugar, debe efectuarse un exhaustivo análisis de la legislación para determinar en poder de quiénes se encuentran las bases de datos, así como de las limitaciones legales existentes para compartir la información en ellas contenida. En segundo lugar, comúnmente los organismos responsables de los registros o bases son renuentes a compartir la información contenida en las mismas. Por ello, es aconsejable que el sistema se ejecute desde un departamento del Gobierno con un nivel jerárquico superior a aquéllos que administran estas bases. En Argentina el sistema se ubicó en la Jefatura de Gabinete de ministros del Poder Ejecutivo de la Nación, no solo por su nivel jerárquico, sino también porque una de sus principales funciones es la coordinación de las tareas y funciones de los ministerios. Luego el SINTyS pasó directamente al CNCPS, dependiente de la Presidencia de la Nación.

Uno de los principales desafíos que encuentra la conformación de un sistema como el SINTyS es el cruce de información correspondiente a múltiples bases de distinta naturaleza y objetivos y de planes sociales otorgados por tres niveles de gobierno diferentes. En Argentina, antes de que el sistema comenzara a funcionar, cada organismo del Estado administraba su propia base de datos, sin ningún tipo de coordinación, lo cual se traducía en multiplicidad de tareas, derroche de recursos y falta de información. Los organismos que cruzaban bases de datos accedían a las mismas en virtud de acuerdos bilaterales con otra oficina del Gobierno, siendo los cruces muy costosos, lo que los hacía prácticamente imposibles. Era pues necesario que dentro de las funciones que desarrollara el organismo encargado de coordinar el intercambio de información se encontrara la aprobación de la normativa que obligara a los registros a incluir e identificar a los titulares por medio de la clave unívoca de identificación.

En suma, estas fueron las razones por las cuales se creó en Argentina el SINTyS. La reforma constitucional de 1994 facultó al Jefe de Gabinete para ejercer la administración general del país y con ello administrar las bases de datos del sector público. El SINTyS fue ubicado en esta área estratégica de jerarquía superior al resto de las dependencias que administran en el Estado información. Esta jerarquía, sumada a la intervención que en la conformación del presupuesto del Gobierno tiene la Jefatura de Gabinete, la convertía en el lugar natural donde el sistema debía conformarse.

El SINTyS se diseñó para ser implementado por etapas o fases. La fase I, que se denominó de demostración, persiguió desarrollar algunas de las actividades del SINTyS, que le permitirían obtener importantes beneficios, los que difundidos ayudarían a vencer la resistencia de los organismos del Estado a compartir información. La fase II, denominada de expansión, perseguiría lograr la adhesión al sistema de todos los organismos nacionales, provinciales y municipales que administran bases con información tributaria o social o que resultarían usuarios de la misma, permitiéndoles el acceso en línea. Finalmente la fase III, denominada de consolidación, tiene como objetivo alcanzar la institucionalización del sistema. El SINTyS se implementó por etapas no solo por la necesidad lógica de tiempo para dar lugar a la incorporación de diferentes bases y tecnología sino también, y quizás más importante, para ir venciendo las resistencias iniciales al mismo.

En síntesis, los pasos para implementar un sistema de la naturaleza del SINTyS fueron los siguientes:

- i. Presentación del sistema a las autoridades gubernamentales de máximo nivel, pues su apoyo político es de vital importancia, y en especial a aquellas de quienes dependerá el proyecto.
- ii. Confección de la matriz de información a través del relevamiento de los programas de asistencia social y de las necesidades de información del componente fiscal. Análisis de la normativa vigente.

- iii. Inicio de la fase I de demostración: selección de los programas que se incorporan en primer término al programa, con el objeto de realizar una prueba piloto con los mismos, que permitiera demostrar cómo funciona el programa y los beneficios obtenidos.
- iv. Desarrollo de la fase II de implantación. Incorporación del resto de los programas.
- v. Desarrollo de la fase III. Pleno funcionamiento del programa e institucionalización del sistema.

A 2005 el SINTyS contaba con una base de registración de alrededor de 33 millones de personas validadas unívocamente, lo cual superaba las metas estipuladas para la fase I, donde se estimaba contar con 7 millones de personas en 2005 y 28 millones al fin del programa. Por ende, hay aproximadamente 5 millones de personas que no están unívocamente identificadas. La información de aproximadamente el 50% de este último grupo de personas es nula, mientras que la del 50% restante no se encuentra validada, a causa de la diferencia en las denominaciones entre las principales bases de datos. Las bases de datos que han sido utilizadas inicialmente para la conformación del padrón han sido las de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), la de ciudadanos del RENAPER y la de la Superintendencia de Servicios de Salud.

3.1 Componentes del sistema de caracterización e identificación de beneficiarios

3.1.1 Variables de caracterización socioeconómica

El SINTyS fue diseñado originalmente para considerar como variables de caracterización socioeconómica el ingreso (salarios, ingresos independientes, del capital, pensiones y jubilaciones, rentas del suelo, etc.), el patrimonio (propiedades, saldos en cuentas bancarias, automotores, acciones, etc.) y el consumo (tarjetas de crédito, pagos a colegios, etc.) de las personas.

Como se mencionó anteriormente el nivel óptimo de funcionamiento se obtiene cuando el SINTyS cumple en su totalidad con las características de integralidad, lógica y dinámica, lo que permite obtener y mantener toda la información de todas las personas de manera actualizada. Para ello el sistema se diseñó con el objeto de obtener información de distintos registros y bases de datos privadas y del Estado, en oposición a mecanismos censales o de encuestas, más caros y estáticos.

3.1.2 Mecanismos de estratificación

La mayor parte de los programas no se basan o no utilizan únicamente el índice de pobreza para decidir la elegibilidad. Los criterios de elegibilidad varían significativamente a través de todos los programas nacionales y provinciales. Con el grado actual de desarrollo del SINTyS y con el desarrollo incompleto incluso de

los barridos censales de pobreza (llamado Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales, SISFAM, en Argentina) es imposible realizar con la población una clasificación de pobreza. Se podría efectuar una estimación de dicha clasificación con el SINTyS una vez que esté en completa dimensión y en funcionamiento. Con la información obtenida podrían elaborarse uno o varios índices de acuerdo a lo que cada programa quiera focalizar y a sus objetivos. De todas maneras, como lo señala Lindert (2005) y como fue nuestra experiencia en el SINTyS, es mucho más relevante la contrastación con datos de terceros, de ingresos, de propiedad inmueble y automotor, verificación de identidad, verificación de supervivencia, etc.

A título de ejemplo describimos el procedimiento seguido por el SINTyS para traspasar a los beneficiarios del programa Jefes y Jefas de Hogar al Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano⁷. El objetivo era identificar quiénes podrían ser reemplazables entre los desocupados “duros”. Para ello, se identificó un modelo probabilístico en base a parámetros observables y se estableció una línea de corte. Se asesoró al Gobierno en el traspaso de los beneficiarios de un programa a otro. Las variables utilizadas para identificar a los grupos fue el ingreso estimado a través de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) mediante técnicas *probit*.

3.1.3 Indicadores de acceso a programas sociales

Como surge de lo explicado en los anteriores puntos, el SINTyS analiza caso por caso si un individuo está en condiciones de acceder o no a un programa social, evitando mayormente por el momento errores de tipo II (dar un beneficio a quien no lo necesita), más que errores de tipo I (no dar asistencia a quien la necesita). El SINTyS todavía no se encuentra lo suficientemente desarrollado para poder evitar los errores tipo I hasta no tener más desarrollado el acceso a bases de consumo y quizás a un mapeo inicial de la población pobre. Es decir, los indicadores de acceso al programa son definidos por la normativa vigente de cada programa, mientras que el SINTyS es quien controla las condiciones y condicionalidades de ingreso y de permanencia en los mismos, vía el control de incompatibilidades.

Debido a la cantidad de programas existentes y a la diferencia en la normativa aplicable para el acceso a cada uno de ellos, no existen indicadores de acceso estandarizado, sino incompatibilidades y condicionalidades de ingreso y permanencia de cada programa. Dado que cada programa tiene sus objetivos y condiciones de elegibilidad, existen estimaciones de potenciales beneficiarios, hechas no en base al SINTyS, sino por cada programa. En algunos casos, como en el programa de becas, se registra a todos quienes se presentan al programa, y por problemas de cupo solo se otorga el beneficio a una porción de ellos.

⁷ Se trata de un programa con financiamiento del BID y administrado por el Ministerio de Desarrollo Social que otorga un subsidio a cambio de determinadas condiciones, entre las que destacan la vacunación y la asistencia a la escuela primaria.

3.1.4 Variables para el seguimiento de condicionalidades de los programas

En el SINTyS se utilizan como variables de control para dar cumplimiento a las condicionalidades de los programas dos mecanismos. Por un lado, la minimización de error de inclusión de acuerdo a la lista de candidatos a recibir los beneficios, enviada por el organismo que administra el programa, a partir de lo cual se observa el porcentaje de personas que son incompatibles con el mismo y que integran la lista de posibles beneficiarios por error o clientelismo político. Por otro lado, la minimización de error de exclusión, lo cual consiste en observar el porcentaje de personas que deberían estar incorporados al programa y no se encuentran incluidas en el mismo. Para ello se utiliza la base de datos de la EPH y se proyectan las condiciones de ingreso al programa, para observar por región la demanda potencial. Luego, la diferencia entre dicha demanda potencial y los beneficiarios correctamente incorporados al mismo son el numerador de la fracción para obtener el porcentaje especificado.

3.2 Fuentes de información

3.2.1 Tipos de fuentes de información

El SINTyS fue diseñado originalmente para recabar información de bases que se encuentran tanto en el sector público como en el privado; al inicio de su conformación, con fines de auditoría o en temas de extrema pobreza excepcionalmente debería recurrir a censos o encuestas. El problema de estos últimos mecanismos es que si no se utilizan para supuestos especiales y excepcionales, son costosos y lentos, y en consecuencia poco dinámicos. El SINTyS se ha nutrido y se nutre de información proveniente en teoría de aproximadamente 650 bases; en los hechos, más del 90% de las personas se encuentran incluidas en cinco bases que denominamos iniciales: el padrón de ciudadanos del RENAPER, el padrón electoral, el padrón de la ANSES, el padrón de afiliados a la Superintendencia de Servicios de Salud y el padrón de contribuyentes de la AFIP, que tienen asignado unívocamente clave única de identificación tributaria (CUIT), de identificación laboral (CUIL) o clave de identificación (CDI).

Las cinco bases iniciales no poseen una cantidad significativa de atributos sociales, de ingreso y de patrimonio, pero son las que permitieron determinar unívocamente datos de identidad cruciales para evitar la duplicación, fraude y errores de procesamiento. Si bien el RENAPER en Argentina era el encargado de procesar y validar la identidad, sexo, fecha de nacimiento, domicilio, estado civil, e hijos, entre otras características, al momento del inicio del SINTyS esta tarea se encontraba en un estado deplorable. Aun cuando el organismo es el encargado de procesar los documentos nacionales de identidad (DNI)⁸, solo tenía registros

8 En Argentina el DNI es un instrumento de identificación personal, reglamentado por la Ley de Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional, dictada en 1968, que reemplazó a las libretas de enrolamiento que se expedían para los hombres en ocasión del servicio militar obligatorio, y a las libretas cívicas que recibían las mujeres al cumplir la mayoría de edad. Su uso es obligatorio para ejercer el derecho al voto y para la identificación ante la autoridad judicial. Su numeración comienza a partir del 10.000.000 para quienes no tienen libretas previas. Quienes poseían libreta cívica o de enrolamiento recibieron un número de DNI idéntico al que tenían en ellas e inferior

NOTA 8 continúa en página siguiente ►►

informatizados con nombre, apellido, y número de identidad para aproximadamente 24 millones de habitantes sobre los más de 35 millones vivos en ese momento. No contaba tampoco con información del resto de las características identificatorias, y no procesaba la información sobre matrimonios y fallecimientos de cada uno de los registros civiles provinciales.

Una de las primeras tareas del SINTyS fue entonces la de firmar un convenio con el RENAPER para ayudar al mejoramiento de los procesos de informatización; en particular gracias a la intervención del SINTyS se logró completar la primera base de fallecidos en el país de los últimos 10 años y un proceso para su actualización mensual. Otro problema que tenía el DNI, más allá de carecer de una base de datos, era la falta de poder identificatorio del mismo, ya que se habían otorgado números mellizos en una cantidad significativa de casos, lo que daba lugar a innumerables errores y fraudes.

El SINTyS optó entonces por usar otras bases de datos para identificar a las personas y sus atributos personales identificatorios. Se usó el registro electoral, que cubre a los mayores de 18 años y cuya característica es que tiene datos de sexo, edad y sobre todo domicilio bastante actualizado comparado con el DNI. La otra base que sirvió para compensar los problemas de DNI duplicados y se complementó con otros datos identificatorios fue la base de datos de la AFIP, con el CUIT y CUIL, códigos que en parte fueron usados y creados por los problemas que ya había ocasionado el DNI. Estas tres bases también son cruzadas con la base de datos de fallecidos del RENAPER para asegurar que el individuo no esté muerto. Se usó también el padrón de obras sociales para saber si las personas están afiliadas a una obra social sindical, base que permite identificar, en los casos de empleados registrados, el estado civil mucho mejor que el RENAPER. Este proceso está muy automatizado hoy en el SINTyS y además se ha logrado identificar a la mayor parte de los individuos adultos. El resto de las bases que se fueron incorporando al sistema son de información tributaria o social, nacionales y provinciales. Las más importantes se menciona en el siguiente cuadro.

CUADRO 2.5 | Bases de datos Estado nacional

Estado Nacional	
AFIP	Dependientes, autónomos, autónomos monotributistas, monotributo, servicio doméstico, padrón de aportantes, padrón de asociaciones civiles, fundaciones.
ANSES	BUSS (Base Única de Seguridad Social, registro de jubilados y pensionados), Fondo Nacional de Empleo y Asignaciones Familiares, base de beneficiarios de seguro de desempleo.
INSSJP	PAMI, subsidios económicos, internación geriátrica, Probienestar.
Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos	Base de beneficiarios de programas de empleo (Trabajar, Proempleo, Programa de Emergencia Laboral), ONG.

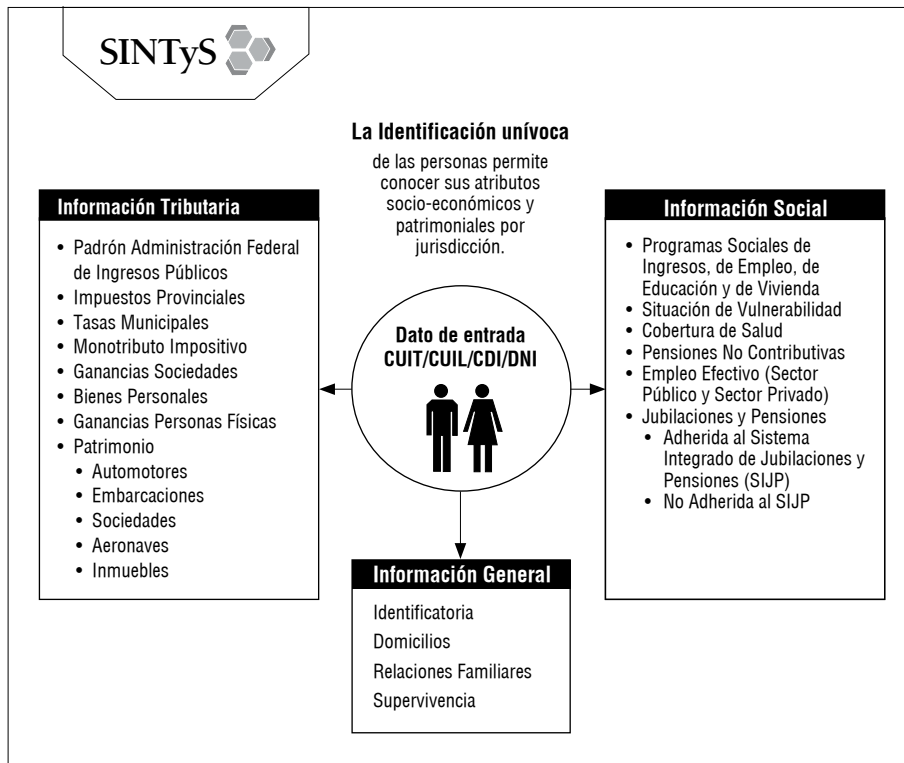
CUADRO 2.5 continúa en página siguiente ►►

a 10.000.000. Existe además la cédula de identidad, documento otorgado por la Policía Federal Argentina a quienes no tienen antecedentes penales, que puede usarse para los mismos propósitos que el DNI, a excepción de votar.

Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente	Pensiones no contributivas, PROFE, SISFAM, SIEMPRO, PRANI Menores, PRANI Hogares, Prohuerta, ASOMA, Arraigo, CENOC[IC4], Consejo Nacional del Menor y la Familia, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Registro de la Propiedad Inmueble, Registro Nacional de la Propiedad Automotor, Inspección General de Justicia.
Jefatura de Gabinete de Ministros	Comisión para la Integración de Personas con Discapacidad, Proyecto del Tercer Sector.
Ministerio de Economía	Programa Social Agropecuario, Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios, Sistema Integrado de Recursos Humanos del Poder Ejecutivo nacional, Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales-Individuales, planes grupales y proyectos, Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pyme Agropecuaria, Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios, Proyecto Forestal de Desarrollo Conservación Ambiental, Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del SIEMPRO NOA.
Ministerio del Interior	Fallecidos (RENAPER); Registro Nacional de Buques y Jurisdiccionales (Prefectura Naval Argentina); ONG.
Ministerio de Defensa	Dirección Nacional de Aeronavegabilidad: aeronaves, particulares y sociedades.
Ministerio de Educación FOMEC.	Becas estudiantiles, becas universitarias, incentivo a docentes e investigadores.
Ministerio de Infraestructura y Vivienda	Mejoramiento habitacional e infraestructura básica.
Provincias	
Provincia de Santa Fe	Registro civil; Caja de Jubilaciones; Secretaría de Empleo y Previsión (base de certificados de desempleo, Sistema de Gestión de Empleo, pensiones graciables, pensiones Malvinas, pensiones Ley 5110, jubilados y pensionados municipales y empleados públicos Santa Fe); Secretaría de Promoción Comunitaria (PPAS).
Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS, provincia de Santa Fe)	Instituto Provincial de la Vivienda/FONAVI; Administración Provincial de Impuestos (ingresos brutos).
Provincia de Corrientes	Instituto de Previsión Social (Caja de Jubilaciones y Pensiones de Corrientes); Instituto Provincial de la Vivienda/FONAVI.
Provincia de Chubut	Obra social de empleados públicos (CEROS); Secretaría de Desarrollo Social (padrón de pensiones provinciales, pensiones a veteranos de guerra, programa Unidos); Ministerio de Hacienda y Servicios Públicos (padrón provincial de la administración pública central); Instituto Provincial de la Vivienda/FONAVI.
Provincia de Mendoza	Desarrollo social (Administración de Programas Sociales, área Provincia de Empleo, área de Ancianidad, área Organización Social para la Producción, Programa Provincial de Emergencia Social, Programa Provincial de Nutrición, Promoción del Artesano Folklórico); Subsecretaría de Salud (Registro Único de Salud); Sector público provincial (Obra Social de Empleados Públicos); Instituto Provincial de la Vivienda/FONAVI; registro de catastro; Superintendencia General de Irrigación; junta electoral; registro civil; Ministerio de Salud-ANSES (PASES); Hospital Central de Mendoza; Hospital Gailac; Hospital Paroissien; Hospital Scaravelli y Hospital Lagomaggiore.
Provincia de Córdoba	Municipalidad de la Ciudad de Córdoba (catastro); Dirección General de Rentas (ingresos brutos e infraestructura social); empleados públicos; Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiro; Instituto Provincial de la Vivienda/FONAVI; programas de empleo (Volver al Trabajo y Primer Paso) y Ministerio de Solidaridad (SIEMPRO Córdoba y subsidios económicos).

El gráfico a continuación clasifica la información de las bases de datos que integran el sistema en tributaria y social, y las une a través de los atributos identificatorios.

GRÁFICO 2.1 | Potencialidad del sistema



En la mayoría de los países –Estados Unidos, Chile y Argentina no son una excepción– la necesidad de creación de un sistema o instituto para conocer la situación tributaria y social de las personas surge por razones sociales, pues para controlar y focalizar correctamente los programas es de vital importancia que el sistema funcione de manera integral. Si bien la necesidad de un sistema integral surge por razones sociales, es probable que las administraciones tributarias cuenten con sistemas de obtención de información de terceros más desarrollados y evolucionados que los de los organismos encargados del otorgamiento de beneficios sociales. Esta información proviene en general de bancos, tarjetas de crédito, compañías de seguros, escuelas privadas, grandes contribuyentes, registro de propiedad de inmueble o automotor. Sin embargo, las administraciones tributarias suelen ser renuentes a compartir esta información, principalmente por el secreto fiscal, y se deben arbitrar los medios legales para que este se levante para el sistema cuando sea necesario.

3.2.2 Integración de bases de datos al sistema

La necesidad de elección de una clave unívoca de identificación es un aspecto fundamental para la operatoria del SINTyS y de las bases que deben incorporarse. Uno de los requisitos necesarios, aunque no suficientes, para posibilitar el intercambio de información y el cruce de bases es la utilización de un número de identificación unívoco y validado continuamente. Ello implica la obligación de utilizar dicho número en todas las transacciones y su incorporación a todas las bases. La experiencia en Argentina demostró que muchas veces la falta de intercambio de información se debía a que las bases no identificaban a las personas mediante dicha clave, unas lo hacían a través del CUIT, otras del DNI, otras del número de cédula de identidad, otras de la libreta de enrolamiento o libreta cívica, en otros casos mediante un número de identificación particular del organismo e incluso sin clave numérica, por nombre y apellido.

En segundo lugar, es necesario un análisis de las bases y registros con datos de interés tributario y social. Esta función comienza con el inventario de su contenido, y continúa con la adaptación de las mismas para su homogeneización, de manera tal que puedan ser cruzadas entre sí. Esto implica no solo la compatibilización de los programas y del lenguaje de computación en los que están desarrollados, sino también que cada persona esté identificada en las bases y registros a través de una clave unívoca.

Por otra parte, el inventario de las bases implica un análisis de su estado, del cual surgirá si las personas están registradas con su clave unívoca de identificación o no. Si todas o algunas de las personas figuran en la base sin clave, la solución debe encararse por dos vías distintas. En primera instancia, es necesaria una solución del problema de flujo, que comprende las nuevas inscripciones. En este sentido, por ley o norma que alcance tanto a los registros nacionales como a los subnacionales, debe establecerse la obligación de incorporar la clave unívoca para todos los organismos que lleven bases o registros de interés social o fiscal. En segundo lugar, una solución al stock, que comprende aquellos actos ya registrados. En este ámbito, debe buscarse alguna alternativa para incluir la clave de identificación en los datos ya inscriptos, como el reempadronamiento o cruce con otras bases e incorporación de clave por aproximación.

El proceso de incorporación de bases al SINTyS exige su previa depuración, lo cual comprende los siguientes pasos:

- Definición y ajuste de los requerimientos que deben cumplir los organismos administradores de bases, lo cual implica determinar la periodicidad de entrega de las actualizaciones de la base que administran al sistema, y generalizar el uso en la base de la clave unívoca de identificación.
- Organización de la información existente mediante su consolidación.
- Homogenización de los datos comunes que puedan tener las bases para garantizar la confiabilidad de las consultas efectuadas. Es decir, dada una clave de

identificación, al cruzarse las bases existen ciertos atributos previamente establecidos, como fecha de nacimiento, sexo y nombre y apellido que deberán ser idénticos o muy similares (requisito de identidad y requisito de similitud). En otros, como el domicilio, podrá existir más de una posibilidad.

- Definición de una rutina que permita su actualización futura de manera periódica. En una etapa posterior a la de implementación, la actualización de la información debe ser responsabilidad de cada organismo; el sistema debería poseer un vínculo a sus bases, residiendo en el servidor central los datos de identificación de las personas y las relaciones con cada organismo administrador de datos.

3.2.3 Procesos de validación, consolidación y pareo de bases de datos

Los cruces entre bases solo pueden ser realizados una vez que las mismas hayan sido depuradas de sus inconsistencias y se enuncien con claridad y precisión los objetivos del cruce. Cada cruce requiere el diseño de una rutina especial, que dependerá del contenido de la base y de los objetivos del cruce. No obstante ello, existen ciertos procedimientos generales que deben efectuarse con carácter previo al cruce. La primera base que debe depurarse es la de identificación del RENAPER, donde figuran entre otros atributos el nombre y apellido de las personas, su documento de identidad (clave única de identificación), la fecha de nacimiento y el sexo. Luego cada base que se incorpore al sistema debe cruzarse con la base del RENAPER a los efectos de validar los datos de identificación de las personas.

Dicho cruce debe efectuarse en el siguiente orden: en primer lugar, por clave única de identificación (CUIT/CUIL/CDI en Argentina). Cuando el programa encuentra un CUIT/CUIL/CDI que en la base del registro es idéntico al de la segunda base, procede a controlar que también sean idénticos el resto de los registros. El resultado de la confrontación de cada atributo debe ser valorado (por ejemplo 1,00 si los datos son idénticos y una puntuación menor si no lo son hasta llegar a 0)⁹. Luego debe promediarse la valuación de todos los atributos de las personas comunes en ambas bases con el objeto de verificar si existe identidad o similitud entre ellos. Si es igual a 1,00 entonces existirá identidad entre los atributos cruzados de ambas bases; algo similar podrá decirse si la valuación es 0,99. A medida que disminuya la puntuación, menor será la confiabilidad de los atributos de esa persona incluidos en la base que fuera cruzada con la del registro civil, e incluso los incorporados a esta última. Debajo de una determinada puntuación, que deberá determinarse con carácter previo a cada cruce, la información resultará no confiable, y deberá ser remitida para su análisis al organismo que administra la base en cuestión.

⁹ Considerando por ejemplo el caso del apellido: si todas las letras por orden coinciden la puntuación será 1,00; si coinciden todas menos la o las últimas, la puntuación podrá variar entre 0,50 y 0,99, según el número de letras del apellido.

El SINTyS fue diseñado para proveer tres formas distintas de acceso a una base desde o a través del sistema:

- i. Por un caso concreto, bastará con ingresar la clave única de identificación de una determinada persona para que aparezcan todos o determinados atributos, de acuerdo con el nivel de autorización y necesidad de información del usuario.
- ii. Efectuando consultas unificadas, por ejemplo, para conocer determinados atributos de un grupo de personas que se postulan a un determinado programa social. Esto permite verificar incompatibilidades y detectar superposición de beneficios. Se podrá administrar a los postulantes a programas sociales al compararlos con la población carenciada, permitiendo detectar la población no cubierta por programas sociales
- iii. A la base completa. Se accede a la base íntegra, sea con el objeto de efectuar una actualización o un cruce de información.

3.3 Usos actuales y potenciales del sistema

Los principales usuarios del SINTyS son las secretarías y organismos nacionales, provincias y municipios encargados del otorgamiento de planes sociales. El SINTyS les permite conocer información sobre los atributos generales de las personas, ya sea validación de personas y extensión del CUIT/CUIL/CDI, o control de supervivencia y localización geográfica y domicilio. En cuanto a los atributos sociales y laborales, el SINTyS permite verificar entre otras cosas la situación laboral, pluriempleo, control de incompatibilidades, pluricobertura y elegibilidad para programas sociales, incompatibilidades en la percepción de beneficios provisionales, cobertura y pluricobertura de salud y pobreza. Por último, entre los atributos fiscales y patrimoniales, el SINTyS verifica la detección de contribuyentes no inscriptos en jurisdicciones provinciales, detección de incumplimiento tributario, detección de patrimonio de las personas, localización geográfica y domicilio.

Con respecto a comparar indicadores de focalización, equidad y eficiencia entre programas que utilizan o no el sistema, la tarea es imposible, pues casi todos los programas están adheridos de una u otra manera al SINTyS y además cada programa utiliza criterios diferentes de focalización según su objetivo, de modo que las diferencias en estos indicadores pueden deberse a otros factores ajenos a que usen o no el sistema de información e identificación de beneficiarios (SIIB). Lo que sí se puede reportar estimativamente es cuáles fueron los beneficios de la focalización desde que el sistema comenzó a focalizar un programa, comparado con la situación anterior. También se pueden reportar los usuarios potenciales y actuales del sistema.

Uno de los mecanismos para medir la eficiencia del SINTyS es a través de los beneficios obtenidos en cada programa con los primeros cruces realizados. En el cuadro 6 se detallan los primeros beneficios obtenidos por el sistema en su etapa preoperativa y en los dos primeros años de funcionamiento del sistema.

CUADRO 2.6 | Beneficios sociales confirmados entre diciembre de 1999 y marzo de 2001

	Casos	Monto US\$
Total	90.434	45.854.000
Fallecidos dados de baja (información de ANSES)	12.930	4.296.000
Fallecidos que cobraban jubilaciones	16.914	5.093.000
Beneficiarios de pensiones no contributivas fallecidos	3.258	4.952.000
Fallecidos afiliados a obras sociales de pensiones no contributivas	1.931	463.000
PAMI: jubilados dados de baja por fallecimiento	5.965	2.147.000
PAMI: jubilados dados de baja por tener doble afiliación	1.999	720.000
PAMI: jubilados dados de baja por suspensión de jubilación	23.510	8.464.000
PAMI: familiares con más de 90 días de baja del titular	17.986	6.475.000
Córdoba: verificación elegibilidad programa Volver al Trabajo	2.500	3.262.000
Córdoba: verificación de elegibilidad del programa Primer Paso		22.000
Mendoza: ahorro por facturación de hospitales a obras sociales		4.153.000
Córdoba: verificación elegibilidad programa Primer Paso 2000	2.945	4.948.000
Santa Fe: jubilaciones dadas de baja por fallecimiento	48	208.000
Santa Fe: beneficiarios de programas sociales dados de baja	415	498.000
Corrientes: jubilaciones dadas de baja por fallecimiento	33	153.000

Fuente: SINTyS.

3.4 Temas especiales

3.4.1 SIIB único o complementario

En Argentina algunos organismos, como la SDS o el Ministerio de Trabajo, argumentaban tener algún padrón de beneficiarios, pero la experiencia mostró que sus padrones eran incompletos, estáticos y de baja calidad, y con el tiempo se fueron uniendo al sistema central. El SIIB o padrón de beneficiarios como subsistema del SINTyS nació al mismo tiempo que otros sistemas ya existían y se autodenominaban como únicos, o actuaban como si en la práctica lo fueran. El principal era el del SIEMPRO, que funcionaba dentro de la entonces SDS. Este tenía a su cargo, entre otras actividades, consolidar la información de los distintos programas sociales y detectar la población carenciada. Este sistema no prosperó en parte debido a la falta de jerarquía institucional para reunir la información de los distintos organismos y para coordinar con las provincias la información censal del SISFAM, entre otras cosas. Tal fue así, que cuando se incorporó la información del SIEMPRO al SINTyS, no sin resistencia, solo contaba con información incompleta de algunos programas de la SDS y el SISFAM, con información de muy pocas provincias.

3.4.2 Dinámica de la pobreza

Una de las principales características y requisitos del sistema es que sea dinámico, esto es que incorpore periódicamente la información de las bases que lo conforman. Ello permite conocer no solo si una persona ingresa en condiciones de pobreza, sino también si comienza a salir de ella. Esta es una de las razones fundamentales por las que un sistema censal del tipo SIEMPRO no es adecuado

para el correcto seguimiento de la condición de pobreza y de los estados del mercado laboral a través del tiempo. Un sistema integral, como sería el SINTyS en funcionamiento pleno ayudaría en la identificación de potenciales beneficiarios en cada momento del tiempo al obtener información de distintas bases y fuentes.

La información del SISFAM está disponible para cerca de 3 millones de personas, las que tienen un mayor grado de subdeclaración que en el caso de las encuestas de hogares por cuanto saben que la probabilidad de acceder a un determinado beneficio social depende de su respuesta, lo que las desincentiva a reportar su real nivel de ingresos. De ahí la importancia del SINTyS, que dada su integralidad puede corregir las fallas en la captura de datos a través de información que denota una situación más real que la que surge de la declaración del ingreso en el SISFAM.

De ahí que sea correcto diferenciar al SINTyS del SIIB. Tampoco un sistema integrado de la naturaleza del SINTyS es un sistema de identificación de beneficiarios por nutrirse y proveer de información al SISFAM o padrón de beneficiarios. Queda en evidencia el fracaso del SISFAM en convertirse en un SIIB útil o algo parecido, pues solo cuenta con información de los aglomerados provinciales relevados, que además está desactualizada. Adicionalmente, al no integrarse con las bases de cada programa social en particular, y con el resto de los datos sociales, patrimoniales y tributarios, no se puede determinar si la información autoreportada en las fichas que integran el SISFAM es fidedigna.

Esta es la diferencia del concepto SINTyS con los SIIB. Recientemente, Lindert (2005) coincidió con esta visión al hablar de implementar en Estados Unidos y el resto de los países un sistema nacional y automático para controlar fraude, duplicaciones, errores, tener acceso a los programas en forma permanente y transparente, determinar elegibilidad correctamente, y verificar esta elegibilidad a través del tiempo y entre estados, con ayuda de cruces de información automatizados. Ello ayuda además al monitoreo del cumplimiento de condicionalidades –aún más en el caso de programas de transferencias condicionadas, como Oportunidades, Bolsa Familia, y similares en Argentina, Chile y muchos otros países de América Latina– y en la evaluación de impacto de los programas sociales. Asimismo, estos sistemas reducen los costos administrativos ya sea en desarrollo de sistemas, software, operación y mantenimiento, entrenamiento y otros.

3.4.3 Seguimiento de las condicionalidades

Para la incorporación de las condicionalidades de los programas a las bases, lo óptimo es contar con las condicionalidades que recaba cada programa y también con información de terceros. Por ejemplo, si la condicionalidad es atención en hospitales o asistencia a la escuela, lo óptimo es recabar información independiente en cada uno de dichos lugares. Hasta el momento, el SINTyS recaba solo información sobre condicionalidades que se pueden testear con las bases existentes, tales como el requisito de no trabajar para acceder al programa Jefes

y Jefas de Hogar Desocupados, o de estar vivo para acceder a la prestación de jubilaciones o de cualquier programa social. Muchas de estas condicionalidades son controladas autónomamente por el SINTyS y otras lo son por pedido de los organismos.

El funcionamiento del SINTyS obliga a los organismos y programas participantes a suscribir un convenio para el desarrollo de cruces periódicos de sus beneficiarios. Asimismo, el SINTyS realiza reuniones de seguimiento mensuales a efectos de evaluar el impacto de las acciones emprendidas. Todos los programas que acuerdan su ingreso deben chequear las condicionalidades establecidas en la normativa específica.

3.4.4 Mecanismos de integración, pareo y validación de las bases de datos

Cuando el SINTyS comenzó su tarea no era requisito el uso del número único de identificación en las diferentes bases que integrarían el sistema. Es así que la SDS usaba el DNI como número identificador, otras bases sociales ninguno o números diversos, incluido el de enrolamiento, y el de cédulas de identidad y provinciales. Por último, las bases tributarias y previsionales utilizaban mayormente el CUIT o CUIL, pero solo a partir de la década de 1990. Esto hizo difícil parear e integrar las bases, por lo que se recurrió a diferentes algoritmos y a su validación posterior. Al mismo tiempo, a instancia y en conjunto con el SINTyS, los organismos tributarios, sociales, y de registros patrimoniales nacionales y provinciales fueron obligados al uso del código único de identificación (CUI, de idéntica naturaleza y constitución que el CUIT y el CUIL). Se priorizó conservar una ficha base de cada individuo identificado con sus atributos principales, y en particular sus últimos domicilios, de manera de poder contactarlos en caso de posteriores evaluaciones de impacto social o seguimiento tributario. Esto era básicamente imposible antes de la existencia del SINTyS.

3.5 Conclusiones

Establecer un sistema integrado de intercambio de información presenta problemas de distinta naturaleza. En Argentina podemos distinguir particularmente los que se generan por la diseminación de la información, como consecuencia de su forma de gobierno, y los de naturaleza jurídica, además de aquellos de naturaleza política y económica.

El sistema federal de gobierno en Argentina hace que se encuentren en jurisdicción provincial gran cantidad de registros con importante información social y fiscal. Las provincias también implementan programas de asistencia social, a la vez que establecen y recaudan impuestos de manera concurrente con la Nación. Así, las provincias administran registros y bases de datos con información vital para el sistema, que por ende debe incorporarse al mismo. Sin embargo, la Nación no cuenta con poder ni facultades legales para obligar a las provincias a incorporarse al sistema, lo que únicamente se logra mediante un acuerdo que deben suscribir ambas partes.

Uno de los principales problemas que puede presentar la negativa de algunos funcionarios a compartir información es que el sistema se conforme solo con la de los organismos que aportan la información. Antes de que el SINTyS comenzara a operar, los funcionarios pertenecientes a organismos que administraban bases sociales eran muy reacios a compartir la información que administraban. Ello podía deberse a distintos motivos: a excusas de naturaleza legal, a secretos legales respecto de información reservada, incompatibilidad de fines, pérdida de recursos, carencia de presupuesto para adaptar la base y ponerla en condiciones de ser compartida, o simplemente burocracia.

De acuerdo con la experiencia adquirida al diseñar el sistema en Argentina, los mecanismos para implementar un sistema integrado tienen que ver con la sanción de normas para que en los registros y bases se anotara el CUI de los beneficiarios o de quienes inscribieran actos en los mismos; la sanción de la normativa tendiente a obligar a los organismos nacionales, provinciales y municipales a informar al sistema las altas, bajas y modificaciones de sus bases; la ubicación del organismo encargado de la coordinación del intercambio de información en un ministerio superior jerárquicamente a los demás, y el financiamiento a distintos organismos de los trabajos necesarios para adaptar sus bases de datos, cuando fuera necesario.

El SINTyS fue un proyecto original en América Latina. Hoy, nueve años después de su creación y después de haberse consolidado suficientemente en Argentina, se pueden observar características que valdría la pena resaltar o modificar en futuras versiones para otros países. Para lograr que sea un sistema que sirva tanto para evitar errores de inclusión como sobre todo de exclusión, es necesario que no sea simplemente un padrón de beneficiarios de programas sociales, sino que incluya la información que denominamos en este trabajo tributaria, no solo de pago de impuestos, sino de ingresos del trabajo, pensiones, y patrimoniales.

Por otra parte, dado que el nivel de informalidad es alto en Argentina, es necesario que las bases no solo sean de ingresos y patrimonio, sino además de consumo. De esta manera, los ciudadanos informales o no registrados entran en el sistema de datos, al menos a través de sus actos de consumo, de los que se podría inferir o estimar sus ingresos y/patrimonio.

Asimismo, es fundamental que al comienzo del desarrollo del sistema se tenga claro que hay que avanzar en todas las dimensiones, y no quedarse en la mera constitución de un padrón social. Este quizás haya sido el problema de interpretación que tuvieron las sucesivas gestiones del SINTyS a partir del año 2000. Casi todas ellas no juzgaron imprescindible la integralidad del sistema para la política fiscal y social, y creyeron que lo más importante del SINTyS era la parte social; solo los más aventurados incluyeron un padrón de beneficiarios potenciales basados en censos de pobreza por localidad geográfica.

4. Operación del sistema y aspectos institucionales

4.1 Aspectos operativos

4.1.1 Estructura de personal

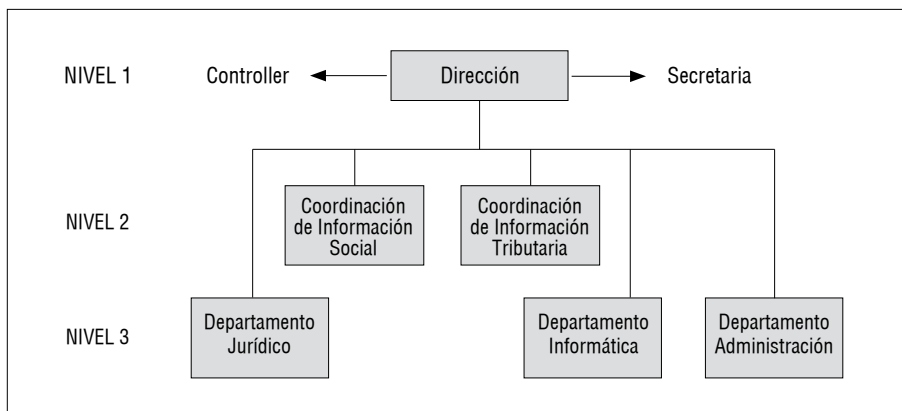
El sistema comenzó con un equipo mínimo de personal en su sede central y solo se fue expandiendo a medida que se incorporaron más provincias y ante requerimientos propios del sistema central. En momentos críticos, tales como saltos tecnológicos importantes, desarrollo de nuevo software, necesidad de actualizar una gran base de datos, etc., se recurrió a la tercerización, que resultó ser una herramienta efectiva. Debido a la cantidad de información administrada en registros y bases provinciales, tanto de beneficiarios de programas sociales como de personas con atributos patrimoniales, el SINTyS debió contratar personal tanto en su sede central como en cada una de las jurisdicciones.

RECUADRO 2.1 | **Personas contratadas por el sistema**

SINTyS central
<ul style="list-style-type: none"> • Un coordinador general. • Cinco coordinadores de área: componente social, componente fiscal, componente informática, componente de gestión y legal y componente administrativo. • Personal por área: <ul style="list-style-type: none"> - Coordinación general: tres asesores, con especialización en el área social, fiscal e informática. - Componente social: seis consultores; especialista en programas sociales de transferencia de ingresos, especialista en jubilaciones y pensiones, especialista en educación, especialista en salud, especialista en econometría, especialista en programas de vivienda. - Componente fiscal: cinco consultores; especialista en tributación general, especialista en registros de personas jurídicas, especialista en registros de la propiedad, especialista en impuestos provinciales, especialista en impuestos nacionales. - Componente informática: 25 consultores; tres especialistas en seguridad informática; 10 especialistas en homologación y cruces de bases de datos; dos especialistas en comunicaciones; cinco desarrolladores; cinco especialistas en administración de bases de datos. - Componente de gestión y legal: 10 consultores; dos especialistas en abogacía y un abogado para responder oficios judiciales; cuatro provincialistas; dos especialistas en prensa y difusión; un economista especialista en indicadores de impacto. - Componente administrativo: ocho consultores; tres secretarías, dos especialistas en compras y contrataciones; dos contadores públicos; un especialista en pasajes y viáticos.
Total de recursos humanos SINTyS central: seis coordinadores y 57 consultores: 63 personas.
SINTyS en las provincias
Por cada provincia se financian cuatro consultores: un coordinador de la unidad provincial, un coordinador social, un coordinador fiscal y un coordinador informático.

La contratación del personal jerárquico del SINTyS respondió a la estructura inicial del mismo de acuerdo con el siguiente diseño:

GRÁFICO 2.2 | Organigrama del SINTyS



Como puede observarse en el organigrama, del nivel superior dependen cinco departamentos, dos operativos y tres de apoyo o servicios. Cada uno de los departamentos operativos tiene un subdirector y cada uno de los de servicios, un jefe. El organigrama contempla asimismo dos dependencias de la dirección: una Secretaría y un controller. En el recuadro 2.2 se describen las principales funciones de la dirección, de los coordinadores de información y de los departamentos jurídico y de administración.

RECUADRO 2.2 | Funciones de la dirección y de los coordinadores de información y de los departamentos jurídico y de administración

i) Funciones de la dirección
- Ejercer la coordinación general de la ejecución de todas las actividades previstas en el sistema.
- Contratar los servicios de consultores, profesionales y expertos, y comprar los bienes necesarios para la ejecución del proyecto.
- Preparar el plan anual de trabajo que incluya todas las actividades para alcanzar los objetivos del sistema.
- Determinar los niveles de acceso a la información de los funcionarios del sistema.
- Garantizar la salvaguarda y seguridad de la información que administre el sistema.
ii) Funciones del coordinador de información social
- Mantener actualizado el inventario de bases con datos de programas sociales o de interés social.
- Mejorar la focalización y prestación de los servicios sociales mediante una mejor identificación de las personas físicas, entidades y relaciones, lo cual se logra facilitando el intercambio de información entre los organismos participantes y mejorando la integridad, precisión y confiabilidad de los datos a través de la validación cruzada. Al aumentar la cantidad y calidad de la información disponible, se podrán diseñar programas sociales con mejor focalización y podrán controlarse efectivamente los beneficios.
- Tener identificada unívocamente a las personas que reciben prestaciones de los programas sociales.
- Detectar población carenciada sin cobertura de programas.
- Detectar ex ante las condiciones de elegibilidad de los postulantes a programas sociales, tanto por criterios de inclusión como de exclusión.

RECUADRO 2,2 continúa en página siguiente ►►

- Permitir la verificación de estas condiciones mientras dure la prestación, por medio del cruzamiento de estas bases.
- Detectar incompatibilidades en la percepción de prestaciones sociales vigentes.
- Detectar superposición de prestaciones entre programas sociales nacionales, regionales y municipales.
- Identificación y validación de los datos civiles de las personas.
- Mejora de la focalización del gasto en el sector salud.
- Mejora de la focalización del gasto en seguridad social para personas económicamente activas.
- Mejora de la focalización del gasto en seguridad social para personas económicamente pasivas.
- Mejora de la focalización del gasto de los programas asistenciales al detectar poblaciones sin cobertura social o con multiplicidad de cobertura.
- Mejora de la focalización del gasto de los programas de empleo.
- Detección de trabajadores autónomos o dependientes sin aportes jubilatorios o de salud.
iii) Funciones del coordinador de información tributaria
- Detección de personas no registradas en los organismos de recaudación (informalidad); disminuir los niveles de evasión de los contribuyentes registrados que presentan declaraciones juradas defectuosas, y aumentar el riesgo subjetivo de las personas para provocar un mayor cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales.
- Detección de datos de la propiedad inmueble.
- Cruces de datos de impuestos municipales.
- Detección de datos de personas jurídicas.
- Detección de trabajadores no declarados.
- Detección de datos de la propiedad de embarcaciones y aeronaves.
- Detección de datos de la propiedad automotor.
- Identificación y validación de datos civiles de las personas.
- Detección de datos relacionados con actividades especiales (patentes municipales, entre otras).
iv) Funciones del departamento jurídico
- Asesorar y redactar los convenios de intercambio de información y confidencialidad con otros organismos del Estado nacional, provincial o municipal.
- Redactar el o los convenios de confidencialidad que deberán suscribir los funcionarios del sistema o de otros organismos del Estado que reciban información del sistema.
- Asesorar a la dirección y a las restantes dependencias en la interpretación de leyes y normas relacionadas con el sistema.
- Toda otra función jurídica o legal que la dirección estime.

4.2 Aspectos tecnológicos

4.2.1 Software de ingreso y almacenamiento

Cabe destacar que los aspectos tecnológicos, si bien son importantes, no fueron prioritarios en las etapas iniciales del SINTyS. Dado que se debía enfrentar fuertes resistencias de organismos a compartir su información, era demasiado pedirles que unificaran sus plataformas para hacerlas compatibles con las del SINTyS. Es así que el sistema central se manejó con distintos software de lectura y de ingreso. La otra razón por la que no se le dio prioridad a los aspectos tecnológicos en las primeras etapas fue que no se quiso perder el objetivo central de diseñar un sistema donde lo importante no fuera el equipo tecnológico sino la inteligencia en la captura y cruce de datos con requisitos de confidencialidad.

En cuanto al hardware, la plataforma con la que trabajó el SINTyS en sus bases fueron licencias de lenguaje Oracle. Además se contrataron distintos tipos de software para seguridad informática, algunos de los cuales fueron desarrollados a medida. En materia de hardware se utilizó tecnología Sun.

Una de las principales herramientas a desarrollar por el SINTyS a partir de la fase II, recientemente iniciada, es el SINTyS virtual. A partir de esta fase deberían implementarse las herramientas que permitan en una única ventana ingresar y cruzar toda la información que un organismo usuario necesite, para que vía intranet pueda conectarse con la información de distintos organismos, permitiendo acceder a ella de acuerdo con el grado de autorización del usuario previamente definido. En síntesis, ingresando el CUIT/CUIL de una persona pueden seleccionarse los atributos sociales, de patrimonio e ingreso en distintas bases de datos, lo que permite definir si esa persona es elegible para un determinado beneficio social.

4.2.2 Algoritmos de integración

El algoritmo de integración o proceso de incorporación de personas a la base SINTyS comprende cinco pasos:

- i. Proceso de normalización de datos. Comprende funciones que no alteran los datos originales de las bases, como conversión de letras mayúsculas, eliminación de espacios en blanco y conversión de caracteres especiales.
- ii. Definición abarcativa según fuentes de datos. Una vez normalizados los datos de una base se procede a definir las funciones específicas que podrán realizarse con la base.
- iii. Proceso de compatibilización de datos. Elimina los espacios en blanco.
- iv. Depuración de apellidos. Consiste en la separación del apellido materno y del apellido de casada para compararlos en un campo por separado.
- v. Comparación de nombres. Luego se procede a comparar los nombres y apellidos de dos bases de datos correspondientes.

4.2.3 Requerimientos para un sistema en línea

Los requerimientos necesarios para desarrollar un sistema en línea con las características del SINTyS son los siguientes:

- i. Poseer una base de datos que cumpla con las normas vigentes en materia de protección de datos personales.
- ii. Servidor de base de datos de envergadura, que permita soportar la gran cantidad de consultas que implica poseer una base de datos en línea.
- iii. Sistema de seguridad informática que minimice la probabilidad de intromisiones en el sitio.

- iv. Conexión a internet por parte de quien aloja el sitio web que será consultado en línea.

4.2.4 Niveles de acceso

El SINTyS, como cualquier otro organismo del Estado que administre bases de datos personales, debió implementar los mecanismos necesarios para proteger el derecho a la privacidad de las personas y limitar el acceso a la información solo a aquellas personas y organismos, legal y estrictamente autorizados. Por lo tanto, un sistema como el SINTyS debe no solo definir el tipo de información que debe intercambiarse sino también controlar qué usuarios tendrán acceso a la misma, de acuerdo con las disposiciones legales. El sistema define niveles de acceso a la información; para ello suscribe convenios de confidencialidad con los organismos gubernamentales involucrados y con cada uno de sus empleados. En los convenios se incluye expresamente una cláusula de confidencialidad por parte de los empleados que trabajarán con información del SINTyS.

4.3 Aspectos institucionales

4.3.1 Aspectos institucionales y normativos

El respaldo normativo del SINTyS está conformado por una amplia cantidad de normas dictadas por el Congreso de la Nación, el Gobierno nacional, las provincias y organismos pertenecientes a estos dos últimos niveles del Estado. Tanto esta normativa como la reserva de la información que hace a la privacidad de las personas fueron dos requisitos necesarios para la institucionalización del sistema en Argentina.

La institucionalización del sistema requiere no solo su inclusión en el nivel de mayor jerarquía posible del organigrama gubernamental sino también su creación por medio de una ley o norma de mayor jerarquía, que facilite que los restantes organismos aporten información. En este sentido, la ley debería consignar las funciones del sistema, las de su director y las de cada uno de sus departamentos. Asimismo, debería establecer para el sistema el levantamiento de los secretos establecidos por otras leyes o decretos que prohíben a los organismos que administran bases de datos con interés social y fiscal compartir. Como contrapartida, sus funcionarios y los de los organismos adheridos deberán guardar secreto de la información a la que accedan, so pena de las sanciones pertinentes.

En la ley debería establecerse también que el sistema pueda dictar el procedimiento que deben seguir las dependencias del Gobierno para crear, mantener y actualizar sus bases, de forma tal que estén en condiciones de incorporarse al sistema y poder cruzarse con otras, así como que los organismos informen al sistema la creación de nuevas bases de datos o la modificación de las actuales, no solo para que tome conocimiento de ello, sino para que indique, de acuerdo con lo explicado en el punto anterior, la forma en que estas deben ser llevadas y qué datos deberán contener. En este sentido, las facultades para que el sistema

pueda determinar qué organismos o personas, o empresas del sector privado, deberán actuar como agentes de información también debería quedar estipulado en la ley.

Sin embargo, el decreto de creación y la ley de ratificación del SINTyS no incluyeron todas las disposiciones descritas anteriormente. El SINTyS fue creado por un decreto del Poder Ejecutivo nacional y ratificado por la Ley N° 25345/2000, normativa de mayor jerarquía constitucional, con el objeto de fortalecer su institucionalización. En ambas normas se establecen los objetivos, funciones, dirección y ubicación en el organigrama del Gobierno, pero no el levantamiento de los secretos legales. Otras normas relevantes que permiten o regulan el funcionamiento del sistema son el Decreto N° 1108/98 que dispone la obligación para determinados registros públicos de consignar la CUIT o CUIL en los actos que registren y la Ley N° 25236/1999, de habeas data o de privacidad de los datos personales.

La creación de un comité consultor del SINTyS, conformado por organismos del Estado que son usuarios y proveedores de información, ayudó notoriamente a la institucionalización del sistema y a solucionar uno de los principales problemas, el impedimento legal de algunos organismos para compartir información. Una vez que un organismo integre su base al sistema, podrán acceder a su contenido, de acuerdo con los datos que necesiten, los distintos organismos que conforman el comité consultor, y con ello forman parte del SINTyS. Es decir, el sistema no se ve impedido para la cesión de información a los organismos que lo conformen.

4.3.2 Responsabilidad de las instituciones

El SINTyS es administrado por sí mismo y depende de un solo organismo. Cuando se creó se dispuso que funcionara bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de ministros, para luego pasar al CNCPS.

Como ya se dijo, las 24 jurisdicciones argentinas son las que administran las bases de datos con fines sociales y tributarios más importantes, y solo mediante acuerdos voluntarios con las mismas se integran al sistema, pues el Estado nacional no tiene poder para obligarlas a compartir información.

A 2005 todas las provincias habían adherido al SINTyS, con excepción de Neuquén. Ello muestra la gran expansión del sistema y los acuerdos políticos logrados para su implementación. Sin embargo, los acuerdos marco de adhesión indican la voluntad política de colaborar en materia del intercambio de datos, aunque no obliga a las provincias a cruzar sistemáticamente sus programas en materia de elegibilidad de beneficiarios y de detección de incompatibilidades.

Considerando la experiencia de países desarrollados, donde los sistemas se encuentran en funcionamiento e institucionalizados, así como también las dificultades de muchos organismos para compartir información, un sistema como el

SINTyS debe depender de un organismo situado en el más alto nivel del gobierno central. Por ello se estableció dentro de la Jefatura de Gabinete de ministros en Argentina, lo que no solo ayuda para que los organismos con un nivel jerárquico inferior compartan la información sino también para la sanción de la normativa cuando es necesario. Una correcta ubicación jerárquica es una condición necesaria pero no suficiente para llevar a cabo el sistema con determinado éxito; también es necesario un fuerte compromiso y liderazgo, lo que a veces no es habitual en funcionarios gubernamentales. Las personas encargadas de llevar a cabo el sistema deben confiar fervientemente en el mismo y comprometerse con él, ya que la tarea es ardua y sobre todo requiere enfrentar, coordinar y/o negociar con otros funcionarios nacionales y provinciales para dar curso al proyecto.

La Jefatura de Gabinete fue uno de los cambios institucionales introducidos en la reforma de la Constitución nacional efectuada en 1994. Sus atribuciones fueron establecidas en los artículos 100 y 101. En el artículo 100 se incluyeron todas las funciones referidas a la administración general de los asuntos del Estado, tales como: nombrar a los empleados de la administración, enviar la ley de ministerios y de presupuesto con previo tratamiento y acuerdo del gabinete y aprobación del Ejecutivo, refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, hacer recaudar las rentas de la nación y ejecutar la ley de presupuesto, coordinar las reuniones de gabinete y presidirlas en caso de ausencia del presidente, ejercer las funciones que le delegue el presidente y en acuerdo del gabinete resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo.

Desde su creación y durante el segundo gobierno de Menem, distintas normas rigieron la organización de la Jefatura de Gabinete. La última estructura fue la normada mediante el Decreto N° 925/97: cuatro secretarías (control estratégico, relaciones parlamentarias e institucionales, función pública, y equidad fiscal); dos subsecretarías que dependían directamente del Jefe de Gabinete (coordinación y administración), y el Instituto Nacional de la Administración Pública. Dentro de esta estructura, las secretarías que tuvieron mayor injerencia en el área social fueron la de Equidad Fiscal, entre cuyas funciones se encontraba la evaluación del gasto social, y la Secretaría de Control Estratégico, encargada de la coordinación interministerial.

La Secretaría de Equidad Fiscal recibió atribuciones en el análisis, formulación y evaluación de la estrategia presupuestaria y de la recaudación de las rentas de la Nación, el seguimiento y análisis de la relación fiscal entre la Nación y las provincias, y la coordinación de políticas de fortalecimiento de la recaudación, por ejemplo la conformación de redes de información (Novaro, 2000). En este sentido la Jefatura de Gabinete intervino mediante acciones directas en la problemática social, enfatizando en un rol de ejecutora de políticas más que su papel de coordinadora de las diferentes áreas de la administración nacional.

4.4 Transparencia del sistema

El SINTyS y el SIIB apuntan a la transparencia de la función de gobierno y a difundir de qué forma su funcionamiento ayuda a evitar actos de corrupción y errores de tipo I y II. Las leyes de privacidad, que disponen la obligación de los organismos públicos y privados que administran información de las personas a guardar secreto y confidencialidad de la misma, y a informarle al titular los datos que de ellos poseen, no deberían impedir el funcionamiento de un sistema como el SINTyS.

El SINTyS, como todo organismo gubernamental que administra datos y atributos de las personas, debió implementar mecanismos para proteger el derecho de las personas a la privacidad y para limitar el acceso a los diferentes tipos de información a los organismos que contaran con la facultad legal para ello. EL SINTyS define de esta manera los niveles de acceso a la información de los usuarios, trabajen ellos para el mismo organismo o para otras dependencias del Estado. Para ello antes de entregar la información suscribe convenios de confidencialidad con los organismos correspondientes, con el objeto de que se obliguen a cumplir con la normativa vigente que dispone la obligación de mantener secreto de la información recibida.

El SINTyS persiguió garantizar no solo la confiabilidad de la información sino también brindar las garantías necesarias para la seguridad de la información que administra. Para ello se determinaron los niveles de acceso a la información de acuerdo con las necesidades de los usuarios, manteniendo los niveles de confidencialidad asignados a cada organismo. Además se utilizaron medios seguros de almacenamiento de información, lo cual implicó, entre otras medidas, guardar en un espacio físico distinto copias de seguridad para salvaguardarlas de incendios u otros problemas, y se utilizaron medios seguros de comunicación y almacenamiento de la información. Ello significó utilizar vías seguras a donde no puedan acceder terceros. Además, se implementaron métodos de encriptamiento de la información y diseño y validación de la clave pública/firma digital.

4.5 Costos y financiamiento del sistema

4.5.1 Costos del SINTyS

El SINTyS se ha desarrollado en tres etapas y sus costos fueron variando a medida que se avanzaba en cada una de ellas. Inicialmente se hicieron estudios de factibilidad que dieron lugar al diseño y plan de implementación del proyecto, su organigrama y estimación del presupuesto para cada fase. Los costos iniciales más significativos correspondieron a consultores, costos de equipamiento y software. Las encuestas en terreno las efectuó el SISFAM, con asistencia del SINTyS, al menos en el año 2000. Se fueron elaborando asimismo manuales de procedimientos, de software y de procesamiento cuando fue necesario. La capacitación en general se ha hecho en función de las necesidades de cada organismo y provincia, las cuales designan un coordinador que se entrena y actúa con el organismo.

Los gastos en equipamiento y recursos humanos se detallan a continuación.

- Inversión en equipamiento:

Entre 1999 y 2006 el SINTyS invirtió en equipamiento US\$4,37 millones, US\$3 millones en su sede central (cerca del 70% del gasto total en informática) y US\$1,37 millones en las provincias. En estas últimas se distribuyeron US\$800.000 entre las provincias de Mendoza, Santa Fe, Salta y Jujuy, las que trabajaron en línea, a razón de US\$200.000 por provincia y US\$600.000 en equipos de computación. En promedio el gasto en equipamiento informático por provincia conectada en línea con el SINTyS se estima en US\$200.000. Ello incluye el costo de los servidores, del equipamiento de seguridad informática, el equipamiento de telecomunicaciones y las licencias de bases de datos y el software restante.

La inversión total de US\$4,37 millones se destinó a la compra de equipos, como servidores para la sede central del SINTyS y para cada una de las cuatro provincias que se conectaron en línea, equipamiento de seguridad informática, equipamiento de telecomunicaciones, licencias de bases de datos y computadoras. Por otra parte, a partir de la segunda fase se analizó también la posibilidad de que los organismos nacionales se incorporen en línea. El costo para los organismos que manejan bases de datos más pequeñas es similar al de cada provincia. En el caso de organismos nacionales con bases más grandes, como ANSES o AFIP, la inversión se estima en US\$500.000 por cada uno.

- Gasto en recursos humanos:

Considerando que el total recursos humanos del SINTyS central es de 63 personas, y que en las provincias trabajan 92 personas en total, el costo es el siguiente:

CUADRO 2.7 | Gasto del SINTyS en recursos humanos, 2005

	SINTyS central	Provincias
Total personal	63 personas	92 personas
Sueldo promedio mensual	US\$806	US\$645
Costo estimado mensual en personal	US\$50.778	US\$59.340
Costo estimado anual en personal	US\$609.336	US\$712.080

En cuanto a la capacitación, el objetivo planteado era dar dos cursos al año a los funcionarios de los organismos del Estado nacional y provincial que se incorporaban, o se pudieran incorporar al sistema en el futuro, sobre los temas más importantes de cada componente.

3.5.2 Financiamiento del SINTyS

Tanto en su etapa preoperativa como durante su funcionamiento el SINTyS obtuvo financiamiento a partir de un crédito del Banco Mundial y la participación del Gobierno nacional. La inversión total para el SINTyS en pleno funcionamiento

fue estimada inicialmente en 1999 en US\$83 millones, de los cuales US\$54 millones serían financiados por el Banco Mundial y US\$29 millones por el Estado nacional. Sin embargo, debido a la devaluación y a los avances logrados en los primeros años, este importe se redujo significativamente.

El préstamo se implementó bajo la modalidad de programa adaptable, que significa que habiéndose cumplido los objetivos de una fase, el Banco Mundial otorga automáticamente el préstamo que financiará la siguiente. Originalmente se consideraron tres fases para el cumplimiento de los objetivos del préstamo: 1.^a fase, demostración; 2.^a fase, expansión, y 3.^a fase, consolidación. El proyecto fue prorrogado hasta 2006 y declarado prioritario, y se renegóció la fase II, en la que el Banco transferiría US\$8 millones provenientes de fondos del Proyecto de Modernización del Estado en vez de los US\$37 millones estimados inicialmente.

Tal reducción se debió principalmente a que los costos en dólares en Argentina se redujeron a la tercera parte luego de la devaluación de 2002, que hizo caer el tipo de cambio hasta la cuarta parte, y además a que se había avanzado significativamente en la fase I y a que las externalidades por ir mejorando, informatizando y cruzando las bases hicieron disminuir los costos esperados del proyecto. Al ser este un proyecto novel y original, una de las razones de plantearlo en fases fue para ir aprendiendo cuáles iban a ser los costos y los beneficios sobre la marcha.

4.5.3 Estimación de beneficios del SINTyS

Como expresa el Banco Mundial (2006), la mayoría de las metas de la fase I se habían superado con creces en 2001, pese que esa fase culminaría en 2006. Para mayo de 2001 se habían obtenido importantes beneficios, que se transcriben en el cuadro 2.8.

CUADRO 2.8 | **Beneficios obtenidos a través del SINTyS**

	Meta inicial	Beneficios monetarios (mayo de 2001) y en personas (diciembre de 2001)
Identificación de nuevos beneficiarios	150.000	224.000
Identificación de hogares que no calificaban para ser elegidos	100.000	129.000
Nuevas personas obligadas al pago de impuestos	3.000	600
Provincias adheridas	4	5
Organismos del Gobierno nacional adheridos	20	25
Beneficios en el sector tributario	US\$25 millones	US\$44,5 millones
Beneficios en el sector social	US\$16 millones	US\$59,5 millones

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2006).

En el ámbito social los beneficios se determinaron a través del ahorro producido en el gasto como consecuencia de eliminar beneficios –incluidas las jubilaciones y pensiones que debe abonar el Estado– por tratarse de fallecidos o personas a quienes no les correspondía percibir el beneficio. Aún en la fase I no se cuantificaba el beneficio proveniente de una mejor focalización del gasto público, lo cual implica que las cifras anteriores están subestimadas. Debe considerarse además que los anteriores son los beneficios obtenidos cuando aún no había finalizado la fase I de implementación, cuando no todos los organismos del Estado nacional se habían incorporado al SINTyS y solo se habían realizado cruces con la información proveniente de dos provincias, Mendoza y Misiones.

En el ámbito tributario los beneficios representan la mayor recaudación obtenida como consecuencia de los cruces efectuados a través del sistema. En el cuadro 2.9 se describen otros beneficios obtenidos por el SINTyS a 2005, tomando como base los indicadores establecidos en la carta de implementación, que forma parte del convenio de préstamo 4459-AR.

CUADRO 2.9 | **Indicadores de monitoreo y evaluación de la ejecución e impacto del proyecto**

	Indicador	Resultado 1/1/00 al 31/12/05
Servicios sociales	Cantidad de unidades familiares identificadas sin servicios sociales	1.810.055
	Cantidad de familias que recibían beneficios en forma incorrecta	1.242.177
	Ahorro	US\$91,30 millones
Programas fiscales	Aumento en la cantidad de contribuyentes no inscriptos detectados o de contribuyentes identificados que efectúan pagos insuficientes o morosos:	529.448
	Aumento en la recaudación	US\$39,43 millones
Resultados del proyecto	Número de organismos con procesos comunes* para identificar personas jurídicas y físicas y bienes	89
	Población identificada en forma unívoca y con vínculos familiares	33.003.924 personas** (89,2% de la población total)

* Se define como proceso común la utilización de DNI/CUIT/CUIL/CDI para identificar personas.

** Este indicador corresponde a personas identificadas en forma unívoca, con grado de confianza superior al 65%.

Fuente: SINTyS y estimaciones propias.

4.6 Conclusiones

Un análisis crítico del grado de institucionalización del sistema muestra que es recomendable que este se encuentre en el ministerio o dependencia de mayor nivel jerárquico del Gobierno, por dos motivos. En primer lugar, el ministerio u organismo del cual dependa debe tener contacto continuo con las provincias.

Al analizarse la forma de gobierno, se observa que en países unitarios el programa es más fácil de implementar que en los países federales. Las provincias delegan pocas facultades en el Gobierno nacional. En su jurisdicción se encuentran importantes registros con atributos patrimoniales, como los de propiedad inmueble, el de personas jurídicas y el registro público de comercio. La Nación no cuenta con herramientas legales para obligar a las provincias a incorporar al sistema nacional de intercambio de información tributaria y social la información de estas bases. Por ende, la incorporación de cada provincia al sistema implica un trabajo previo, dirigido a convencer a la provincia de las ventajas de incorporarse al sistema, que culmina con la firma de un convenio. Por ello, el ministerio u organismo del cual dependa el sistema debe tener contacto continuo con las provincias.

En segundo lugar, el ministerio u organismo del cual dependa el sistema debe tener un nivel jerárquico superior al de las oficinas que administran bases y registros con información. Comúnmente los organismos responsables de estos registros y bases son renuentes a compartir su información. Por ello, es aconsejable que el sistema se ejecute desde un departamento del Gobierno con un nivel jerárquico superior. En Argentina el sistema se ubicó en la Jefatura de Gabinete, no solo por su nivel jerárquico, sino también porque una de sus principales funciones es la coordinación de los trabajos de los distintos ministerios. Luego pasó directamente al CNCPS.

5. Sistemas de gestión

5.1 Manejo y actualización de la base de datos e indicadores de gestión y monitoreo del sistema

Una de las principales metas del SINTyS ha sido no solo incrementar la cantidad de personas incluidas en su base de datos y mejorar la calidad de la información contenida mediante su actualización y cruces de información, sino también, y por sobre todo, mejorar las de aquellas bases administradas por otras oficinas del Estado (nacional, provincial o municipal) cuya información se cruza a través del SINTyS. Ello se logró en una primera etapa mediante el otorgamiento de financiación para la construcción de la base o para su mejoramiento. Una vez que dichas bases han sido construidas y que se institucionalizó la importancia de contar con información sobre los atributos sociales y fiscales de las personas, disminuyeron las necesidades de financiamiento.

5.1.1 Exclusión de fallecidos

Una de las tantas tareas que realizó el SINTyS fue el financiamiento y desarrollo de la base de fallecidos en el RENAPER. Este organismo del Estado nacional recibía de sus delegaciones provinciales información sobre el fallecimiento de personas. El medio de comunicación era físico, mediante el envío de un formulario donde constaban los datos del fallecido, y generalmente de su DNI, que debía ser entregado en los cementerios.

El soporte físico era en general enviado también a la Justicia Nacional Electoral debido al interés que la misma mantenía en conocer a las personas que habían fallecido para quitarlas del padrón electoral. Al transmitirse la información en soporte físico esta no podía circular ni “pasear” por todos los organismos del Estado, que no tomaban conocimiento de quién había fallecido, a no ser que los deudos o descendientes lo informaran. En otras palabras, los organismos que otorgaban beneficios sociales no tenían cómo conocer la totalidad de fallecidos y en consecuencia la totalidad de beneficios que debían suspender. Los casos más resonantes eran los pagos de jubilaciones, que podían continuar realizándose después de fallecidos los beneficiarios. De ahí la importancia de la conformación lógica de esta base y de su transferencia electrónica a las oficinas usuarias del Estado.

La base de fallecidos es un claro ejemplo de la importancia de que el sistema cuente con presupuesto para financiar la construcción de bases que no existen y a su vez de cómo la conformación de una nueva base ayuda al mejoramiento de las restantes. Otra ventaja es que permite obtener importantes beneficios de manera rápida y cuando aún no está completamente conformada.

5.1.2 Mecanismos de verificación

Los mecanismos de verificación que pueden aplicarse a un sistema de esta naturaleza pueden ser de consistencia o de validación. La consistencia está relacionada con la validez de un dato por su significación misma (por ejemplo, la edad de las personas no debe superar un número determinado, su año de nacimiento no debe ser inferior a uno también previamente determinado, su CUIT debe responder al algoritmo de verificación, etc.). La validación implica que los atributos de una persona que pueden haber ingresado a las bases de diferentes organismos cumplan con el requisito de similitud, lo que significa que deben ser idénticos.

5.1.3 Mecanismos de actualización de la base de datos

El funcionamiento del SINTyS implica y conlleva a la mejora continua y a la actualización de su base y de las que la conforman. Cada vez que el SINTyS recibe una base por primera vez o posteriormente con sus respectivas altas, bajas y modificaciones, la cruza con otras incorporadas al sistema, y en tal operación puede detectar errores o las actualizaciones que deben efectuarse.

En relación con la corrección de la elegibilidad de beneficiarios de programas sociales en base a la información del SINTyS, el organismo que administra un beneficio o programa social entrega al sistema la base de potenciales beneficiarios; el SINTyS la cruza con su información y detecta si hay fallecidos, personas que trabajen formalmente, que perciban jubilaciones u otros beneficios, o que no califican para recibirlo de acuerdo con las incompatibilidades de cada programa. Luego el SINTyS informa al organismo que administra el programa social de los resultados obtenidos, es decir que determinadas personas no deberían recibir el beneficio por determinado motivo, y el organismo luego de un tiempo informa

al SINTyS de las acciones seguidas. En general el organismo informa que los beneficios no fueron otorgados.

Los indicadores internos de gestión acordados con el Banco Mundial en 2004 fueron dos: cantidad de organismos que utilizan procedimientos comunes homogéneos para identificar entidades y activos, y porcentaje de la población identificada en forma única y con relaciones familiares. Sin embargo, estos indicadores de monitoreo interno y algunos de los acordados con el Banco Mundial (como la cantidad de servicios de intercambio o de organismos adheridos) son herramientas que permiten mensurar si un organismo como el SINTyS ha avanzado en algunas de sus metas, pero no muestran si el organismo alcanza la finalidad de mejorar la focalización de la protección social y disminuir la evasión, y cumple con los requisitos que en este trabajo hemos definido como integralidad, dinamismo e independencia y autonomía.

Para alcanzar estos requisitos puede ser más importante la conformación de la base de fallecidos y la incorporación de bases del sector privado y de consumo que la cantidad de cruces. Estos últimos pueden aumentar todos los años, pero si no se mejora la calidad de la información, no aportarán todos los beneficios que podrían aportar, y el sistema no solo estaría subexplotado, sino que perdería una de sus características esenciales.

Los índices de monitoreo o indicadores mecánicos pueden brindar una idea del avance y desarrollo del sistema en cuanto a su cantidad pero no en cuanto a su calidad. Son indicadores necesarios para medir las metas de un departamento determinado del programa, pero no de su efectividad y eficiencia. Esto demuestra cómo el SINTyS avanzó más horizontalmente que verticalmente. Claro ejemplo de ello es medir la eficiencia del programa a través del número de organismos que adhirieron al mismo o de la cantidad de cruces efectuados. Esto demuestra cómo el sistema parece haber abandonado la macrovisión inicial, así como también la institucionalización que tuvo en un principio. No en todos los casos se comprende la idea del sistema; en algunos funcionarios persiste la idea de macrobase informática, a punto tal que buscan medir la eficiencia del sistema a través de la cantidad de cruces realizados y no de indicadores que digan cuánto mejor focalizados están los programas sociales o cómo el sistema contribuyó a reducir la evasión relativa.

Un sistema de gestión que cumpla con los requisitos del SINTyS minimiza la posibilidad de errores en cuanto a cruzamiento de datos. Utilizar como unidad de monitoreo del sistema la cantidad de cruces, organismos o provincias incorporadas no es adecuado. En realidad se trata de metas que pueden establecerse para un departamento o sección del SINTyS o para un consultor, pero no indican que el programa sea eficiente.

Si bien la gestión del SINTyS es local, es controlada regularmente por el Banco Mundial a través de sus operadores del préstamo. En tal sentido, los índices

de monitoreo de los objetivos del sistema deberían ser dos: el porcentaje del total de personas y del total de la información incorporada al mismo, y el uso de dicha información en la focalización del gasto y la reducción de la evasión.

6. Sistema de seguimiento y evaluación de programas sociales

En Argentina, el CNCPS es el encargado de realizar distintas actividades vinculadas con el seguimiento y monitoreo de programas sociales. El principal intento fue el sistema integrado de monitoreo, un sistema de indicadores que perseguía obtener el seguimiento periódico de la gestión de los programas sociales desde la oferta. En los hechos, el funcionamiento del sistema integrado de monitoreo consistió en que el programa que así lo deseaba podía firmar voluntariamente un convenio con el CNCPS para efectuar un control. Sin embargo, por diversos motivos, este sistema no se ha desarrollado plenamente y solo se limitó a controlar de algunos programas el presupuesto y si la cantidad de beneficiarios coincidía con la estimada previamente.

El SINTyS, en pleno funcionamiento, sería ideal para el análisis costo beneficio de los beneficiarios pues, entre otras cosas, conserva la historia social y fiscal de las personas actualizada, de manera que ante cualquier intervención social podrían analizarse las consecuencias de la misma en el mercado laboral, asistencialismo, pensiones, etc.

Una de las ventajas de un sistema de intercambio dinámico, integral y lógico de información es que permite conservar la historia social y tributaria de las personas, es decir, de sus ingresos, consumo y patrimonio, lo cual permite mejor que ninguna otra herramienta el análisis costo-beneficio de quienes recibieron los programas sociales, e incluso de quienes encontrándose en una situación similar a la de estas personas no los recibieron. En definitiva, cada organismo que maneja uno o más programas sociales usa cada vez más el SINTyS para ayudar en el monitoreo y seguimiento de sus programas, e incluso para diseñar nuevos programas¹⁰. En cuanto a si el SINTyS es o no un insumo para el seguimiento y evaluación de los programas sociales en su conjunto, si bien cada vez es más usado, el problema es que todavía no hay una coordinación global e integral de la política social en Argentina como para que se use el SINTyS de manera global.

¹⁰ No se puede proporcionar un número estimado de programas u organismos que utilizan el SINTyS para el monitoreo, ya que cada organismo solicita cruces al SINTyS o pide su asesoramiento para el diseño de políticas sociales. Como se mostró en la sección 5, un indicador de gestión son los cruces que se efectúan. De ese creciente número y de la experiencia de trabajo con el SINTyS se infiere que muchos de los organismos utilizan cada vez más el SINTyS para su política de monitoreo y seguimiento de los programas.

7. Conclusiones

En esta sección se realiza un análisis crítico y se sintetizan las lecciones de este trabajo sobre la experiencia en la implementación del SINTyS en Argentina. Esta lista incluye sugerencias esenciales para implementar el sistema en el resto de América Latina, muchas de las cuales están relacionadas entre sí, pero se exponen por separado para rescatar de cada una de ellas el objetivo principal.

1. *Análisis de la forma de gobierno, el primer paso.* El federalismo es de vital importancia, considerando especialmente que muchas bases de datos se encuentran bajo jurisdicción provincial y muchas veces las provincias no están obligadas a compartir su información y contenido con la Nación. En Argentina ha sido necesario no solo convencer a funcionarios nacionales de la conveniencia y beneficios de compartir la información que administran, sino también a los políticos y funcionarios provinciales.
2. *Demostración del sistema, el segundo paso.* Si bien la implementación de un sistema y mecanismo de trabajo inédito en Argentina no fue sencilla, la evolución ha sido notable, principalmente en la manera en que se han ido superando etapas. Al inicio del programa era necesario invertir importantes recursos en su difusión, hasta llegar al estado actual en que los mismos organismos administradores de bases solicitan la intervención y asesoramiento del SINTyS para su administración y cruce de información.
3. *Implementación por etapas.* En Argentina el SINTyS se implementó por etapas. La fase I, de demostración, la fase II, de expansión, y la fase III, de consolidación. La ventaja de ello es que se avanza hacia la siguiente fase solo cuando se ha consolidado la anterior y se han aprendido de ella las lecciones más importantes.
4. *Difusión de beneficios.* Los resultados obtenidos de este trabajo han sido notables y superan con creces la inversión realizada; deberían difundirse entre los organismos gubernamentales con el objetivo de consolidar el sistema.
5. *Institucionalidad.* En Argentina el sistema quedó institucionalizado al comienzo en la Jefatura de Gabinete, organismo coordinador de las actividades realizadas por los restantes ministerios y con facultades de reasignación del gasto público. Dos de los requisitos para alcanzar la tan importante institucionalización: el compromiso y su ubicación preeminente en el organigrama gubernamental. En Argentina, cuanto mayor compromiso y jerarquía tuvo el SINTyS, mayores beneficios y resultados se obtuvieron. Ello fue remarcado por el Banco Mundial (2006), que resaltó que la mayoría de los logros y beneficios de la fase I fueron alcanzados durante los pocos primeros años de operación.

El sistema debe crearse o ratificarse a través de una ley o norma de máxima jerarquía de acuerdo con el sistema jurídico de cada país para contribuir a su institucionalización y fortalecimiento. Asimismo, la institucionalización debe consolidarse y no debilitarse con el transcurso del tiempo. Para prevenir que

el poder político circunstancial distorsione el objetivo primario de un sistema como el SINTyS, sería deseable que fuera controlado por algún comité integrado por notables, tanto del sector público como del sector privado, especialmente el académico.

6. *Características y requisitos esenciales.* Una de las lecciones más importantes es que para alcanzar sus objetivos el sistema debe respetar sus principales características. Cabe reiterar lo expresado por el reporte del Banco Mundial (2006) en cuanto a que los principales logros del SINTyS se lograron hasta el año 2000, que fue cuando se apuntó con mayor énfasis a cumplir con las características y requisitos de un programa de esta naturaleza, los cuales son:
 - Autonomía y conexión lógica: cada organismo debe continuar administrando su base de datos. La conexión con el SINTyS debe ser lógica y no física. En este aspecto es de vital importancia recordar siempre que el SINTyS no fue creado en Argentina como una megabase.
 - Integralidad: un sistema que permita focalizar correctamente el gasto público social y reducir la evasión debe incluir a toda la población y a toda la información de interés social y fiscal. Ello significa que el SINTyS debe poder acceder a todas las bases estatales (federales y provinciales) con información social y tributaria, así como también a las del sector privado.
 - Dinamismo: la información debe incorporarse en un sistema como el SINTyS de manera periódica, evitando la realización de costosos censos. El SINTyS no debe ser un censo ni una fotografía estática de la situación social y fiscal de las personas a una fecha determinada sino de su evolución a lo largo del tiempo.
 - Economía de escala: una adecuada administración del sistema se traducirá automáticamente en una importante economía de escala para el Estado, un dato de interés social probablemente lo sea también de interés tributario y viceversa. Además, que cada organismo tenga su base en condiciones estándares y sea intercambiada a través de un sistema como el SINTyS reduce la cantidad de acuerdos, transacciones y adaptaciones de la misma.
7. *Clave unívoca de identificación personal.* Para facilitar la difusión y utilización del sistema debe elegirse una clave unívoca numérica o alfanumérica, si es posible la más conocida en los organismos públicos y privados y por la población (como el CUIT/L en Argentina o el RUN/T en Chile).
8. *Confidencialidad y seguridad de la información del sistema.* Un sistema como el SINTyS debe brindar las garantías necesarias para la seguridad de la información que administra. Para ello recomendamos determinar los niveles de acceso a la información de acuerdo con las necesidades de los usuarios, para que cada organismo pueda acceder a la información pertinente, respetando los distintos niveles jerárquicos dentro del mismo. Asimismo, es importante utilizar medios seguros de almacenamiento de información y comunicación a donde

no puedan acceder terceros, así como implementar métodos de encriptamiento de la información y diseño y validación de la clave pública/firma digital.

9. *El SINTyS y la clave única deberían ser obligatorios.* La obligatoriedad de su uso por parte de los diferentes organismos gubernamentales una vez superada la etapa de resistencia y lograda la adhesión luego de la etapa de demostración de sus beneficios ayudará a la institucionalidad e integralidad del mismo y a la transparencia de la gestión de gobierno. Asimismo, y para este propósito, deben sancionarse las normas para obligar a los registros públicos y privados al uso de la clave unívoca de identificación. Por último, debe sancionarse la normativa tendiente a obligar a los organismos nacionales, provinciales y municipales a informar al sistema las altas, bajas y modificaciones de sus bases.
10. *El sistema no debe perder sus objetivos.* El SINTyS no debe ser una base de potenciales beneficiarios de programas sociales. Un sistema como el SINTyS, incluidas las bases relevantes de consumo, sería el sistema ideal para implementar en países de América Latina. No debe confundirse con una macrobase. Pese a los importantes beneficios obtenidos y a su difusión entre las distintas dependencias, el sistema parece haber abandonado la macrovisión inicial, así como también la institucionalización que tuvo en sus inicios. No en todos los casos se comprende la idea del sistema, para su correcta concepción debe incorporarse la información de interés social, tributario y del consumo del sector privado. La idea de integralidad del sistema se debilita si se abandona la idea inicial de obtener la información importante de bases y registros del sector privado, necesaria para reducir la evasión y la informalidad. Por último, si el SINTyS no avanza horizontalmente y busca incluir al 10% de las personas no incluidas aún ni mejora la información de las que incluye con información proveniente de registros aún no incorporados al mismo, el sistema no cumplirá con la característica de integralidad.
11. *Medir la gestión del sistema basado en sus objetivos.* Para ello es necesario utilizar índices de monitoreo de los objetivos del sistema, como porcentaje del total de personas y del total de la información incorporada al mismo, y del uso de dicha información en la focalización del gasto y reducción de la evasión.

Bibliografía

- Banco Mundial** (2006). Implementation Completion Report on an Adaptable Program Loan (APL I) in the amount of US\$10 million to the Argentine Republic for a Social and Fiscal National Identification System Program (Report No: 36160-AR). 30 de junio. Washington, DC.
- Bertranou, F. y D. Bonari** (coords.) (2005). *Protección social en Argentina*. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- Besley, T., y R. Kanpur** (1993). "Principles of Targeting". En Michael Lipton y Jacques van der Gaag, eds., *Including the Poor*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Castañeda, T.** (2003). "Targeting Social Spending to the Poor with Proxy Means Testing: Colombia's SISBEN System". www.worldbank.org
- CEPAL** (2004). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Fenochietto, R.** (2006). *Economía del sector público. Análisis integral de las finanzas públicas y sus efectos*. Capítulo 15. Buenos Aires: La Ley.
- Hagemeyer, K.** (2001). *Social Protection Expenditure and Performance Reviews*. Ginebra: OIT.
- Irrazábal, I.** (2004). Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina. Dialogo Regional de Políticas. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Larrañaga, O.** (2003). "Focalización de programas sociales en Chile: el Sistema CAS". www.worldbank.org
- Lindert, K.** (2005). "Implementing Means Tested Welfare Systems in the United States". Social Protection Discussion Paper Series n.º 0532. Washington, DC: Banco Mundial.
- MIDEPLAN** (2000). "La ficha CAS como instrumento de focalización de los programas sociales". Santiago de Chile. www.mideplan.cl
- _____ (2003). Proyecto Integración. Santiago de Chile. www.mideplan.cl
- _____ (2004). Ficha familia. División Social. Santiago de Chile. www.mideplan.cl
- Novaro, M.** (2000). "La Jefatura de Gabinete de ministros en Argentina y sus capacidades de coordinación y control". *Política y gestión* n.º 1, noviembre, Rosario.
- Paes de Barros, R. y M. de Carvalho** (2004). "La focalización y universalización como instrumentos para reducir inequidades". Washington, DC: BID.
- Pessino, C.** (2006). "La equidad fiscal y social: el SINTyS, una condición necesaria". Indicadores de Coyuntura n.º 467, julio[IC6] pp. 14-17. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas .
- Pessino, C. y R. Fenochietto** (2004). "Efficiency and Equity of the Tax Structure in Argentina, Brazil and Chile: Analysis and Policy Considerations". Washington DC: Center for Global Development.

- Ramos, C. A. y Lobato, A. L.** (2004). “La transición en las políticas sociales en Brasil: del antiguo paradigma al registro único”. Documento inédito, BID.
- Repetto, F.** (2003). “Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción”. Serie Políticas Sociales n.º 62, CEPAL.
- Van de Walle, D.** (1998). “Targeting Revisited”. *The World Bank Research Observer* vol.13, n.º 2.

Siglas y acrónimos

- **AFIP:** Administración Federal de Ingresos Públicos
- **ANSES:** Administración Nacional de la Seguridad Social
- **ASOMA:** Programa de Apoyo Solidario a Mayores
- **CDI:** clave de identificación
- **CENOC:** Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad
- **CNCPS:** Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
- **CUIL:** clave única de identificación laboral
- **CUIT:** clave única de identificación tributaria
- **DNI:** documento nacional de identidad
- **EPH:** Encuesta Permanente de Hogares
- **FONAVI:** Fondo Nacional de la Vivienda
- **GPS:** gasto público social
- **INSSJP:** Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
- **NOA:** Noroeste argentino
- **ONG:** organizaciones no gubernamentales
- **PAMI:** Programa de Atención Médica Integral
- **POSOCO:** Programa de Políticas Sociales Comunitarias
- **PRANI:** Programa Alimentario Nutricional Infantil
- **PROFE:** Programa Federal de Salud
- **PROSONU:** Programa Social Nutricional
- **RENAPER:** Registro Nacional de las Personas
- **SDS:** Secretaría de Desarrollo Social
- **SIIB:** Sistema de Información e Identificación de Beneficiarios
- **SINTyS:** Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social
- **SIEMPRO:** Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Políticas Sociales
- **SISFAM:** Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales

Catastro
único de
programas
sociales **Brasil**

Catastro único de programas sociales: Brasil

LETÍCIA BARTHOLO*
RICARDO RODRIGUES DUTRA**

1. Introducción

Durante el decenio de 1990, el Estado brasileño introdujo importantes reformas en las políticas sociales. La protección social en Brasil, marcada históricamente por su carácter contributivo y orientada a la protección de los trabajadores asalariados, con la Constitución de 1988 amplió tanto el reconocimiento de los derechos sociales como la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios universales, y formalizó la asistencia social como política pública orientada a los que la necesitan, garantizando constitucionalmente la transferencia financiera por valor de un salario mínimo (US\$208)¹ a los individuos en la tercera edad y a los discapacitados para el trabajo y para llevar una vida independiente.

Junto con las reformas derivadas de las directrices constitucionales a mediados de la década de 1990 se inauguró en Brasil un nuevo perfil de programas de protección social que reúne tres características: la focalización en la población más pobre o vulnerable, la concesión de incentivos a través de transferencias monetarias, y la definición de contrapartidas de los propios beneficiarios, generalmente relacionadas al ejercicio de derechos sociales básicos, como salud y educación. Tales programas de transferencia condicionada de ingreso, como se los llamó, fueron implementados principalmente por los gobiernos municipales. Los primeros se implementaron en Brasilia y Campinas² en 1995.

Durante el primer mandato de Fernando Henrique Cardoso, el Gobierno federal creó en 1996 el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI).

* Letícia Bartholo es titulada en ciencias sociales por la Universidad Nacional de Brasilia [0]y magíster en demografía de la Universidad de Campinas. Actualmente se desempeña como especialista en políticas públicas y gestión gubernamental en el Gobierno federal de Brasil, y ha actuado en el área de políticas sociales, con énfasis en programas de transferencia de renta. Entre 2005 y 2007 fue coordinadora general de gestión del Catastro Único del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre.

** Ricardo Rodrigues Dutra es magíster en ciencias sociales de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais y especialista en demografía del Centro de Desarrollo y Planificación Regional de la Universidad Federal de Minas Gerais. Actualmente se desempeña en el área de políticas sociales, con foco en protección social y trabajo. Entre 2005 y 2008 ejerció como coordinador general de manejo de informaciones del Departamento de Catastro Único del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre.

1 En todo el texto se asume que un dólar equivale a dos reales.

2 Brasilia es la capital de la República Federativa del Brasil, localizada en el Distrito Federal situado en la región central del país, con 2.051.000 habitantes en 2001, según el Censo Demográfico de 2000. Campinas, situada a unos 100 kilómetros de la ciudad de São Paulo, contaba con 1.059.000 habitantes en 2000.

Sin embargo, solo al fin de su segundo mandato (1998-2002), ese tipo de programas se difundió a través de la creación de otros tres programas federales de transferencia de ingreso a la población de menor ingreso:

- i. Beca Escuela, bajo la gestión del Ministerio de Educación (MEC), con público objetivo en las familias con niños y adolescentes entre 7 y 15 años, que recibían un ingreso mensual per cápita de hasta US\$45 y exigía como contrapartida una frecuencia de asistencia a las escuelas de por lo menos 85% de los días del calendario escolar mensual.
- ii. Beca Alimentación, bajo la gestión del Ministerio de Salud (MS), orientado a las familias con niños entre 0 y 6 años, que recibían un ingreso mensual per cápita de hasta US\$45 y exigía como contrapartida el cumplimiento del calendario de vacunación de los niños y la participación de las madres embarazadas en el seguimiento prenatal.
- iii. Auxilio Gas, sin contrapartida, transfería bimestralmente un monto de US\$7,5 a las familias con un ingreso mensual per cápita de hasta medio salario mínimo como apoyo para la compra de gas de cocina.

Los dos primeros programas evaluaban el direccionamiento, la transferencia de ingreso y las contrapartidas en el ámbito de las políticas constitucionalmente definidas como universales, también con el objetivo de mejorar el acceso de la población pobre a tal protección social.

La implementación de estos programas buscó centrarse en el Catastro Único de Programas Sociales (*Cadastro Único* en portugués), conocido como CadÚnico, instituido por el Decreto N° 3.877 de julio de 2001, con la pretensión de conformar un banco de datos único para los programas “focalizados de carácter permanente” (Decreto N° 3.877/2001, art. 1.º). Sin embargo, este objetivo no se concretó ya que, con excepción del programa Beca Alimentación, los programas de transferencia de ingreso son gestionados usando como base de información el registro de Beca Escuela.

Aun cuando los criterios de selección del CadÚnico no estaban definidos legalmente, los programas de transferencia de ingreso usaban como referencia el criterio de selección equivalente al valor de medio salario mínimo per cápita vigente en la época (US\$45). Así, el CadÚnico adoptó como convención el registro prioritario de las familias con ingresos per cápita mensual de hasta medio salario mínimo.

Durante el mandato del presidente Luiz Inácio da Silva, con el propósito de luchar contra el hambre, se materializó el programa Hambre Cero (*Fome Zero*) como una estrategia para asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada para las personas que enfrentan algún tipo de dificultad de acceso a los alimentos. Con este propósito fue creado el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MESA). El MESA lanzó programas de dis-

tribución de alimentos y de transferencia de ingreso, este último denominado “Tarjeta Alimentación”, orientados a familias que recibían un ingreso mensual per cápita inferior a medio salario mínimo y que se encontraban en situación de inseguridad alimentaria y/o nutricional. En octubre de 2003, en su primer año de mandato, el Gobierno federal decidió unificar los programas de transferencia de ingreso Beca Escuela, Auxilio Gas, Beca Alimentación y Tarjeta Alimentación en un único programa, que se denominó programa *Bolsa Família* (“beca familia”, BF).

La unificación de los programas sociales se estableció después de que el grupo técnico especializado del nuevo gobierno concluyera en su evaluación que, a pesar de que dichos programas componían la red de protección social emergente en Brasil y estaban basados fundamentalmente en los pilares de la focalización, las transferencias de ingreso y las contrapartidas, se constató la ausencia de una acción coordinada entre los programas implementados y gestionados por diferentes ministerios y secretarías, observándose que estos programas atendían el mismo público objetivo y los esfuerzos se traslapaban sin aprovechar las sinergias entre ellos.

Esta unificación no estuvo exenta de críticas, pues retirar la gestión de los programas de transferencia de ingreso de sus unidades de gestión original, particularmente Beca Escuela del MEC y Beca Alimentación del MS, podría perjudicar la apropiación de los programas por esas unidades y aminorar la capacidad de estas para funcionar como puentes efectivos de acceso a los servicios universales de educación y salud³, respectivamente.

BF no solo unificó los cuatro programas de transferencia de ingreso antes mencionados, sino también la gestión y la ejecución del CadÚnico. Formalmente conectados, BF y CadÚnico pasaron a tener un desarrollo institucional y sistémico casi imbricado, es decir, parcialmente traslapado. Esto no significa, sin embargo, la renuncia a la pretensión de que el CadÚnico funcione como instrumento de integración de los programas focalizados de carácter permanente. En 2005 se incorporó integralmente al CadÚnico la identificación de los beneficiarios del PETI, y en julio de 2007 se publicó el nuevo decreto sobre el CadÚnico (Decreto N° 6.135/2007), que reemplazó al anterior y reafirmó su uso obligatorio como instrumento para la selección de beneficiarios e integración de programas sociales del Gobierno federal orientados a la atención de familias cuyo ingreso familiar mensual per cápita no alcance medio salario mínimo (US\$190)⁴, definidas como familias de bajos ingresos.

3 Sobre esa discusión, véase Draibe (2003).

4 El Decreto n.º 6.135/2007 define también el uso obligatorio del CadÚnico por parte de programas orientados a familias que reciben un ingreso mensual de hasta tres salarios mínimos. Esa línea de corte alternativa fue incluida para atender a la demanda del Ministerio de las Ciudades, responsable por la gestión de algunos programas habitacionales orientados a las familias dentro de esos rangos de ingreso. Todavía ese criterio de registro no está operativo y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) apunta a que en los municipios registren: i) a todas las familias con ingreso

NOTA 4 continúa en página siguiente ►►

Actualmente, el CadÚnico no solo se propone ser un banco de datos utilizado para la selección de beneficiarios de programas de transferencia de ingreso, sino también para todos aquellos programas orientados a la atención de las familias de bajos ingresos. Se exigen de esta obligación solo los programas sociales de pensiones y el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), programa asistencial que garantiza constitucionalmente a los ciudadanos de la tercera edad y discapacitados (incapacitados para una vida independiente y para el trabajo) un beneficio mensual de un salario mínimo.

Pasar de la determinación legal a la materialización del CadÚnico como base de datos utilizada por los programas sociales orientados a la atención de las familias de bajos ingresos no es un camino fácil de recorrer. Las dificultades son de diferentes órdenes; abarcan desde la creación de herramientas informáticas que permitan el acceso y la utilización de los datos catastrales hasta la construcción de diálogos y la integración entre los diversos órganos sectoriales, respetando la lógica de funcionamiento y las prioridades de cada uno. El uso compartido de un registro único de potenciales beneficiarios no constituye en sí una integración de los programas sociales, sino un instrumento para su integración.

En este contexto, el presente trabajo tiene por objeto analizar el diseño, la gestión y la implementación del CadÚnico para examinar su capacidad actual para consolidarse como la única base de selección de beneficiarios de los programas sociales orientados a la atención de las familias de bajos ingresos, e identificar posibles mejoras del registro. El enfoque utilizado se centra principalmente en las potencialidades y debilidades del CadÚnico para consolidarse en un instrumento de integración de los programas gubernamentales, sin entrar en aspectos específicos de los programas sociales, aunque algunos de estos serán mencionados. Este análisis fue finalizado en marzo de 2008 y no contempla los desarrollos posteriores del CadÚnico y de los programas sociales examinados.

2. Descripción general de la estrategia de protección social

2.1 Implementación de la estrategia de protección social

El examen de la protección social se restringirá a los programas sociales de ámbito federal focalizados en la población de bajos ingresos o vulnerable.

mensual per cápita de medio salario mínimo, independientemente de su participación en programas sociales, y ii) a las familias con ingreso mensual total de hasta tres salarios mínimos que busquen la implementación de los programas habitacionales. Además de eso, el decreto también prevé que las familias que no se encuadren en esos criterios de ingreso sean registradas a partir de que tal catastro esté vinculado a la atención de esas familias por programas sociales implementados por cualquiera de los tres niveles de gobierno. De todos modos, conforme a la orientación explícita del MDS, la línea de ingreso referencial será de medio salario mínimo mensual per cápita como criterio catastral para los registros generados en los municipios. Esto es, como base de registro de potenciales beneficiarios de programas sociales orientados a familias de bajos ingresos.

2.1.1 Los programas de la red de protección social

Las iniciativas del Gobierno federal referentes a la protección social focalizada en los más pobres o vulnerables fueron analizadas siguiendo los siguientes criterios:

- i. Programas que definen su público objetivo según la línea de insuficiencia de ingreso prioritaria utilizada por el CadÚnico (hasta medio salario mínimo mensual per cápita).
- ii. Programas que, aun sin seguir lo indicado en el punto anterior, sean focalizados y conjuguen transferencias directas de ingreso y contrapartidas.
- iii. Programas situados en el ámbito de la política de asistencia social, o de seguridad alimentaria y nutricional gestionados por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).

El primer criterio apunta a que este documento tiene como principal objetivo el examen del CadÚnico y su articulación con los programas sociales. En este sentido, se hace necesario conocer qué programas comparten con el CadÚnico un mismo público, esto es, el público que potencialmente ya está inscrito en el catastro y para los cuales la utilización de este es obligatoria.

El segundo criterio es importante porque, por un lado, el CadÚnico surge originalmente con la intención de apoyar ese tipo de programas sociales y, por otro, porque la legislación de este catastro abre espacio para que sean registradas familias con ingresos superiores a medio salario mínimo mensual per cápita, siempre que su registro tenga como objetivo la implementación de programas sociales para estas familias. Por último, no se pueden dejar de considerar en el análisis los programas orientados a combatir las situaciones de pobreza o de vulnerabilidad, como los programas de asistencia social y seguridad alimentaria y nutricional gestionados por el MDS.

La política de asistencia social tiene como principio la provisión de mínimos sociales para garantizar la atención de las necesidades básicas del individuo. Aunque algunos programas de la asistencia social no definan su público a partir del criterio de insuficiencia de ingresos, buscan atender a la población expuesta a otras vulnerabilidades –como la violación de derechos– pues existe en Brasil una fuerte asociación entre ellas y la pobreza. Esta misma asociación es válida al tratarse de la población con acceso restringido a una alimentación adecuada, público objetivo de la política de seguridad alimentaria.

La adopción de tales criterios posibilita un buen panorama de los programas sociales del Gobierno federal orientados a la atención de la población más pobre o vulnerable. Sin embargo, se destaca que hay diversos programas, como el de microcrédito popular o el de calificación profesional, que aunque están abiertos a la población de baja renta no se focalizan en la población más vulnerable, y por tanto fueron considerados en este análisis. A continuación se describen los programas de protección social focalizada en la población más pobre o vulnerable.

- Programa Bolsa Familia (BF)

BF es el mayor programa de transferencia condicionada de ingreso de Brasil. Alcanza a todas las familias en situación de extrema pobreza con ingresos mensuales per cápita de hasta US\$30, sin importar su composición familiar, y a las familias en situación de pobreza⁵ con ingresos mensuales per cápita entre US\$30 y US\$60, y en cuya composición familiar haya mujeres embarazadas, niños o adolescentes hasta 18 años. El programa transfiere mensualmente tres tipos de beneficios: un beneficio básico de US\$27, concedido a todas las familias extremadamente pobres; un beneficio variable de US\$9, otorgado a las familias con al menos una mujer embarazada, niños o adolescentes de hasta 15 años, con un tope de tres beneficios por familia; y un beneficio variable de US\$15 concedido a las familias que cuenten por lo menos con un adolescente entre 16 y 17 años, con un tope de dos beneficios por familia. Los dos tipos de beneficios variables son transferidos tanto a familias en situación de extrema pobreza como en situación de pobreza, según su composición. En 2006, BF atendió cerca de 11,1 millones de familias⁶.

BF exige las siguientes contrapartidas:

- a. A las mujeres embarazadas, participar del programa de acompañamiento prenatal.
- b. Cumplir con el calendario de vacunación para los niños entre 0 y 6 años.
- c. A los niños y adolescentes de entre 7 y 15 años, asistencia escolar mensual de por lo menos un 85% del calendario escolar.
- d. A los adolescentes de entre 16 y 17 años, asistencia escolar mensual de por lo menos un 75% del calendario escolar.

- Beneficio de Prestación Continuada (BPC)

El BPC es un beneficio constitucional que concede un salario mínimo de US\$190 a los mayores de 65 años o a las personas con discapacidades físicas o mentales que les impidan llevar una vida independiente o trabajar, y cuyo ingreso familiar mensual per cápita no sea mayor que un cuarto de salario mínimo, lo que correspondía en mayo de 2008 a US\$48.

El BPC es gestionado por el MDS e implementado por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) del Ministerio de Previsión Social (MPS). La identificación de los beneficiarios se realiza mediante el Registro Nacional de Informaciones Sociales, que es implementado por DATAPREV, la empresa de procesamiento de datos del MPS. En 2005 el BPC atendió a 2,8 millones de personas⁷.

5 La denominación de "situación de extrema pobreza" y "pobreza" es definida de acuerdo con la Ley n.º 10.836.

6 Fuente: MDS/ Secretaría Nacional de Ingreso Ciudadano (SENARC).

7 Fuente: <http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm>

- Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)

El PETI atiende a niños y adolescentes hasta los 16 años identificados en situación de trabajo infantil que integren, preferencialmente, familias con ingreso mensual per cápita de hasta medio salario mínimo. La identificación de los beneficiarios es realizada desde 2006 a través del CadÚnico. El PETI exige a las familias como contrapartida retirar al niño o al adolescente de la situación de trabajo infantil y asegurar una frecuencia escolar de esos niños de hasta un 85% en las actividades de enseñanza regular y en las acciones educativas y de convivencia.

El PETI fue integrado a BF en 2006. Las familias con ingresos inferiores a US\$61 que pertenecían al PETI pasaron a integrar BF, y sumaron sus beneficios y condiciones a los del PETI. Las familias con ingresos superiores a US\$60 continúan recibiendo el beneficio de PETI, establecido en US\$20 para niños en áreas urbanas y en US\$13 para niños en áreas rurales, sin límite al número de niños atendidos por familia. En 2006 el PETI atendió alrededor de 800.000 niños, de los cuales un 75% fue integrado a BF⁸.

- Programa de Atención Integral a la Familia (PAIF)

El PAIF se constituye como un servicio de acción continua en el área de asistencia social, orientado a la población en situación de pobreza, privación y/o deterioro de los lazos afectivos, relacionales y de pertenencia social. El programa se basa en el acompañamiento de esas familias, realizado en los centros de referencia de asistencia social (CRAS), que funcionan en los municipios, donde las familias son recibidas y atendidas por asistentes sociales y psicólogos. El PAIF tiene como objetivo insertar y acompañar a las familias que no cumplen las contrapartidas de los programas, encaminándolas a la inscripción en programas sociales que atiendan a sus requerimientos. En septiembre de 2007, había en 2.360 municipios aproximadamente 3.248 CRAS, cofinanciados con el Gobierno federal⁹.

- Programa de Cisternas (PCS)

Es un programa que apoya a las familias rurales del semiárido del Brasil –que cumplen los criterios de elegibilidad de BF y no poseen una fuente de agua potable o medios adecuados para almacenarla– con la construcción de cisternas para captar agua de lluvia. Este programa es gestionado por el MDS e implementado junto con las organizaciones de la sociedad civil o con el poder público de los estados y municipios. Uno de los objetivos del PCS es fortalecer a la sociedad civil, lo que se consigue mediante la participación de la comunidad en una comisión municipal o en un consejo, que apoya en la selección de las familias beneficiarias. Desde el comienzo del programa en 2003 y hasta abril de 2007, el Gobierno federal financió la construcción de 162.108 cisternas que atienden a 810.000 personas en 1.705 municipios¹⁰.

8 Fuente: MDS/SENARC/Departamento de Catastro Único.

9 Fuente: MDS/Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS).

10 Fuente: MDS/Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

- Programa de Distribución de Canastas de Alimentos (PDCA)

Es un programa de distribución de canastas de alimentos para familias en situación de inseguridad alimentaria. Su prioridad son “los sin techo” (familias excluidas de la tenencia de la tierra por los procesos de reforma agraria), integrantes de comunidades tradicionales, como *quilombolas*¹¹, o residentes de municipios en situación de emergencia por conflicto o desastre natural (calamidad pública) que estén imposibilitados de producir o adquirir alimentos. Las familias beneficiarias son indicadas por los órganos públicos, que cuidan de las comunidades tradicionales, de los “sin techo” o que se encuentran en situación de calamidad pública (Secretaría Nacional de la Defensa Civil) y por una entidad reconocida por la sociedad civil organizada, en este caso, el Movimiento Nacional de los Afectados por Represas. Cerca del 50% de los alimentos distribuidos son adquiridos por medio del Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar, también gestionado por el MDS, que compra alimentos de agricultores familiares que participan del Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF)¹².

- Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJoven)

Vigente desde 2005, en diciembre de 2007 ProJoven fue revisado a partir de la reformulación y de la integración de otros programas del Gobierno federal orientados a la población joven¹³. Este programa se destina a adolescentes y jóvenes entre 15 y 29 años y actúa en cuatro modalidades de atención: ProJoven Adolescente, ProJoven Urbano, ProJoven Rural, y ProJoven Trabajador.

El ProJoven Adolescente, coordinado por el MDS, está destinado a adolescentes entre 15 y 17 años en situación de riesgo social o que pertenecen a familias beneficiarias de BF, independientemente del ingreso mensual per cápita de la familia.

El ProJoven Urbano, coordinado por la Secretaría General de la Presidencia de la República (SGPR), se destina a jóvenes entre 18 y 29 años que estén alfabetizados pero que no hayan concluido la enseñanza secundaria, y apunta al objetivo de ampliar el grado de escolaridad a través de la conclusión de la

11 *Quilombolas* son personas que viven en comunidades remanentes de *quilombos*. “*Quilombos*” fue, tradicionalmente, la denominación que recibieron las comunidades de resistencia a la esclavitud originadas por esclavos negros fugitivos y emancipados. Actualmente, son consideradas comunidades remanentes de los *quilombos* “los grupos étnico-raciales, de acuerdo con criterios de autodefinición, con trayectoria histórica propia, dotados de relaciones territoriales específicas, con presunción de tener ancestros negros relacionados con la resistencia a la opresión histórica sufrida” (INCRA, IN 20/2005).

12 PRONAF es un programa de microcrédito rural que ofrece tasas de endeudamiento diferenciadas según el tamaño del área explotada y la composición de trabajo familiar. Este programa es principalmente gestionado e implementado por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). Se reconocen cinco categorías de agricultores familiares, denominados de la A hasta la E, que van desde pequeños, medios y grandes productores. Además, existen líneas de apoyo específicas por género, edad y vulnerabilidad.

13 La reformulación de ProJoven fue normada por la Medida provisoria n.º 411, del 28 de diciembre de 2007. La revisión de ProJoven en diciembre de 2007 consistió en la reformulación del Proyecto Agente Joven de Desarrollo (transformado en Pro-Joven Adolescente), en la revisión del programa Sabiduría de la Tierra (creado en 2006 y transformado en ProJoven Campo), en la reformulación de ProJoven (creado en 2005 y transformado en ProJoven Urbano) y en la reformulación e integración de dos líneas de acción del Programa Nacional del Primer Empleo (Consortios Sociales de la Juventud Ciudadana), transformadas en ProJoven Trabajador.

enseñanza secundaria, de la calificación profesional, del desarrollo de acciones comunitarias y del ejercicio de la ciudadanía. Por su parte, los jóvenes deben cumplir con el 75% de la asistencia a clases y entregar un 75% de los trabajos escolares para recibir un beneficio de US\$50 hasta un máximo de 20 veces.

El ProJoven Rural, cuya coordinación compete al MEC, se destina al mismo público objetivo que ProJoven Urbano y tiene los mismos objetivos y exigencias, pero se focaliza en áreas rurales. Sin embargo, el beneficio, del mismo valor, es entregado bimestralmente hasta un máximo de 12 veces.

El ProJoven Trabajador es coordinado por el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) y atiende a los trabajadores entre 18 y 29 años que estén desempleados y que tengan un ingreso mensual per cápita de hasta medio salario mínimo. El joven que participa de esta modalidad de ProJoven debe asistir a cursos de calificación profesional, y recibe, en caso de que tenga una frecuencia comprobada, un beneficio de US\$50 hasta un máximo de seis veces. Aun cuando cada modalidad del programa es implementada por un órgano específico del ejecutivo, existe un consejo gestor coordinado por la SGPR y compuesto por representantes de las distintas unidades ejecutoras del programa. Debido a su reciente reformulación, aún no existe información disponible sobre los mecanismos de selección y las metas de cobertura de cada modalidad.

- Proyecto Escuela de Fábrica (PEF)¹⁴

Es un programa que atiende a adolescentes y jóvenes entre 16 y 24 años cuyo ingreso familiar mensual per cápita no sobrepase los 1,5 salarios mínimos y que estén matriculados en la educación básica regular de la red pública o en la modalidad de educación de jóvenes adultos, prioritariamente en la enseñanza media. El PEF incorpora a la concesión del beneficio, de un valor de US\$75, la participación en cursos de formación profesional y tecnológica, ofrecidos en espacios educativos instalados en establecimientos productivos, urbanos o rurales, con duración mínima de seis meses y máxima de 12 meses. El PEF es implementado a través de convenios con instituciones públicas o privadas cuyos proyectos hayan sido seleccionados por el MEC. Para aspirar a la beca el adolescente o joven debe tener una asistencia escolar de por lo menos 85% de la carga horaria estipulada por el curso. En 2006, este programa atendió a 16.000 beneficiarios¹⁵.

- Tarifa social de energía eléctrica (TSEE)

Es un descuento en la cuenta de energía eléctrica de las unidades domiciliarias. La TSEE, destinada a la subclase residencial de bajos ingresos, presenta dos formatos distintos. En el primero, las familias con consumo mensual promedio infe-

14 Según las informaciones extraídas de la página web de ProJoven (www.projovem.gov.br/html/noticias/noticia218.html), el proyecto Escuela de Fábrica también estaría integrado a ProJoven. Sin embargo, la medida provisoria que reformuló el ProJoven no hace referencia al proyecto Escuela de Fábrica, es decir, la integración de este último al ProJoven se mantuvo solamente en la esfera de las intenciones, de modo que continua existiendo sin reformulaciones legales hasta ahora.

15 Fuente: Ministerio de Educación/SETEC.

rior a 80 kWh son automáticamente clasificadas para el descuento sin importar el ingreso familiar mensual ni su participación en otros programas sociales. En el segundo, las familias con un consumo mensual promedio entre 80 kWh y 220 kWh (o el límite regional) obtienen un descuento de hasta 65% en la cuenta de energía eléctrica, siempre y cuando cumplan las siguientes exigencias: participar de BF u otros programas sociales remanentes¹⁶; estar inscritas en el CadÚnico y contar con un perfil potencial para ser beneficiado por BF; y, de no estar inscritas en el CadÚnico, declarar integrar el perfil de ingresos que sería potencialmente seleccionado por BF.

En octubre de 2006 cerca de 4.200.000 unidades domiciliarias recibieron el descuento de la TSEE en el segundo formato. Se estima que en dicho año el descuento promedio por mes estuvo en torno a los US\$3,20¹⁷.

2.1.2 Vínculo de los programas con el CadÚnico

Entre los nueve programas seleccionados la utilización del CadÚnico aún es bastante restringida, pues solo el PETI y BF lo utilizan integral y estructuradamente para la selección de sus beneficiarios. El BPC, aun cuando se constituye como una transferencia de ingreso y es gestionado por el MDS, no utiliza el CadÚnico para seleccionar a sus beneficiarios debido a que atiende a un grupo específico de la población, del cual una parte (los discapacitados) requiere para la concesión del beneficio una evaluación médica realizada por los médicos del INSS, ligado al MPS. Además, este programa fue implementado antes de la creación del CadÚnico y usa otras fuentes de información para la selección de sus beneficiarios. La utilización del CadÚnico requeriría de una transposición entre los bancos de datos y la revisión del diseño de implementación del programa, lo que no sería una tarea simple en su estado actual.

Con relación al PAIF, es posible que su implementación en gran parte de los municipios sea realizada a partir de los datos del CadÚnico, ya que el PAIF es dirigido por las secretarías municipales de asistencia social (SMAS), que, en la mayoría de los casos, también gestionan el CadÚnico en los municipios. Por otro lado, una de las responsabilidades del PAIF es acompañar a las familias que, inscritas en el CadÚnico, no cumplen las contrapartidas de BF y el PETI, y otra responsabilidad del programa es apoyar los procesos de revisión y actualización de los datos catastrales. Sin embargo, no existe información sobre el número de municipios que utilizan los datos del CadÚnico para orientar o apoyar el acompañamiento de las familias realizado por el PAIF.

Ni el PCDA ni el PCS utilizan el CadÚnico organizadamente para la selección de familias, aunque el PCS hace uso de la información del CadÚnico como apoyo en la identificación de beneficiarios potenciales. Según el MDS, ese programa uti-

16 Se llaman programas remanentes a aquellos programas unificados en BF y que aún están en proceso de migración.

17 Fuente: MDS/SENARC/Departamento de Catastro Único.

liza los datos catastrales referentes a la población del semiárido del nordeste, a fin de atender a las familias beneficiarias de BF dentro de sus objetivos y exigencias.

En el caso de la TSEE, aun cuando utiliza el CadÚnico, la información no está estructurada satisfactoriamente. Como se verá en la sección 2, aún no se ha establecido un mecanismo de integración de los datos, o un protocolo de acceso a los datos catastrales de los proveedores de energía eléctrica (responsables por contabilizar la TSEE en los domicilios). No obstante, esto está siendo desarrollado entre el MDS, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL).

ProJoven tampoco usa el CadÚnico. El programa fue creado a partir de la integración de programas precedentes que no lo utilizaban. Entre las cuatro modalidades del ProJoven, solo una es coordinada por el MDS, ProJoven Adolescente. El MDS ha intentado promover la complementación de esta modalidad del ProJoven con el CadÚnico, ya que, como en el caso del PAIF, es implementada en los municipios, generalmente por los órganos responsables del CadÚnico. Las otras tres modalidades del ProJoven, dirigidas por distintos órganos sectoriales, no utilizan el CadÚnico. Dada la relación entre escolaridad e ingreso del ProJoven Urbano y el ProJoven Rural, y la condición de selección de ProJoven Trabajador, es posible que dichos programas pretendan atender a muchos adolescentes y jóvenes ya inscriptos en el CadÚnico. Este también podría ser el caso del PEF, que tampoco usa el catastro.

La poca sistematización en el uso del CadÚnico por parte de los programas seleccionados posiblemente se deba a dos factores. Primero, como se explicará más adelante, no existe una herramienta informatizada que facilite el acceso a los datos catastrales por parte de los gestores de los programas federales, lo que podría mermar su interés en el CadÚnico¹⁸. Segundo, los programas son desarrollados por diferentes órganos sectoriales, con diferentes modelos de atención y selección de beneficiarios, por lo que el examen de la viabilidad del uso del CadÚnico para los programas que no lo utilizan, o lo hacen asistemáticamente, requiere de un análisis más detallado del diseño, las normativas y las operaciones. Por ejemplo, la reciente institución del ProJoven puede ser vista como un momento oportuno para discutir el uso del CadÚnico entre los diferentes órganos sectoriales que gestionan e implementan este programa.

A partir de la caracterización de los programas se puede inferir que muchos de ellos tienen, explícita o implícitamente, una actuación complementaria a los demás, lo que podría ser potenciado con el uso compartido de información común. Aunque evaluaciones detalladas de los programas que no usan el catastro indiquen que podría existir una inviabilidad para su uso, sería interesante que los diferentes bancos de datos de esos programas se comunicasen con el catas-

18 Mientras este trabajo se encontraba en elaboración, el MDS ya había contratado el desarrollo de una herramienta con esos requerimientos.

tro, lo que o bien no ha ocurrido o ha ocurrido en forma poco regular.

Una de las cuestiones que se presenta al examinar el uso del CadÚnico por parte de los programas seleccionados son los posibles beneficios que alcanzarían los programas que aún no lo utilizan. Por un lado, es plausible suponer que se produzca una reducción en los costos de implementación para el Gobierno federal, debido a que se comparte un único registro de potenciales beneficiarios. Por otro lado, sería necesario examinar si el CadÚnico ha cumplido con su objetivo de catastrar a la población de bajos ingresos o vulnerable. Con relación a esto, no existen datos sobre errores de inclusión o exclusión en el CadÚnico. Sin embargo, estudios sobre la focalización de BF afirman que el programa atiende a más del 65% de la población de bajos ingresos catastrada.

Soares et al. (2007) examinan la focalización de BF y del BPC a través de las curvas de concentración y de los índices de concentración respectivos y concluyen que tanto el BPC (no usuario del CadÚnico) como BF son programas bien focalizados, aunque no pueden afirmar cuál de los programas está mejor focalizado, ya que sus curvas de concentración y los resultados varían de acuerdo con la metodología aplicada.

Como ya se mencionó, el BPC es implementado por medio de un catastro del MPS, que también es utilizado para la identificación de beneficiarios de los programas de pensión social. Ese catastro, en comparación con el CadÚnico, posee una menor cobertura de información socioeconómica de las personas. Así, más allá de la obligación legal de su utilización por los programas orientados a la población de bajos ingresos, el hecho de que el CadÚnico tenga un registro mayor de información sobre las personas y familias catastradas y más capacidad de llegar hasta la población de bajos ingresos, se presenta como un incentivo para que otros programas, orientados a la misma población, utilicen el CadÚnico para la selección de sus beneficiarios.

Es importante destacar que la principal hipótesis para explicar los niveles satisfactorios de focalización de BF no se fundamenta en la capacidad de capturar la información del ingreso en el CadÚnico, sino en la capacidad de gestión e implementación local del catastro para identificar y registrar a las familias más pobres del municipio. En este sentido, el éxito alcanzado por el CadÚnico se explica por su diseño descentralizado, el cual se implementa principalmente en las áreas de asistencia social de los municipios donde reside la población más vulnerable.

La calidad de la focalización podría perderse a medida que el CadÚnico aumenta su cobertura –incluyendo a familias menos pobres– como consecuencia de la creación de nuevos programas que lo usen. La solución al dilema entre la extensión del catastro y la capacidad de focalización está, entonces, en la introducción de nuevos mecanismos de gestión y calificación del CadÚnico, los que serán abordados en la sección 4.

2.2 Gasto en protección social y programas sociales

2.2.1 Gasto público social total

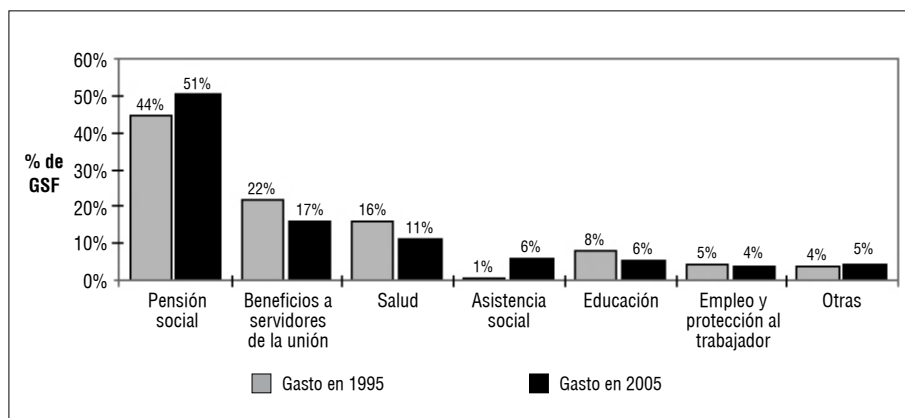
Investigadores del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), órgano ligado al Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MPOG), evalúan periódicamente el gasto social del Gobierno federal, entendido como los “gastos directamente realizados por el Gobierno federal, o bien como la transferencia negociada de recursos a otros niveles de gobierno –estadual y municipal– o las instituciones privadas, referentes a programas y acciones desarrolladas en las áreas de actuación social” (Castro et ál., 2008: 9). El gasto social federal (GSF) es clasificado en las siguientes áreas: i) pensión social, ii) beneficios a servidores de la unión, iii) protección al trabajador, iv) organización agraria, v) habitación y urbanismo, vi) asistencia social, vii) alimentación y nutrición, viii) salud, ix) educación, x) cultura, y xi) saneamiento básico.

La última publicación de IPEA sobre el gasto social del Gobierno federal analiza su evolución desde 1995 hasta 2005. Según Castro et al. (2008), entre esos años el gasto social del Gobierno federal pasó de US\$89.900 millones en el inicio del período, a US\$156.200 millones en 2005 en valor constante de 2007. Ese incremento significó un crecimiento de poco menos de un 2,6% de los gastos del Gobierno federal en el área social, que pasó de 11,24% del producto bruto interno en 1995 a 13,82% en 2005.

En relación con la participación proporcional de cada sector en el gasto social del Gobierno federal (gráfico 1), las pensiones sociales y beneficios a servidores públicos del Gobierno federal representaron, en 1995, el 66% del total. En 2005, la participación de esos sectores aumentó al 68%, donde la disminución en los beneficios de los servidores públicos en un 5% fue más que compensada por el aumento en las pensiones sociales en 7%. Según Castro et al. (2008), el aumento de los gastos sociales en pensiones tuvo en el período un sesgo redistributivo, en la medida en que la ampliación de las pensiones fue mayor en el Régimen General de Pensiones Sociales (RGPS) que, contrariamente al régimen de pensiones de los servidores públicos, atiende a un número mayor de personas y menos concentradamente: de los 21 millones de personas atendidas por el RGPS, 65% (alrededor de 14 millones) recibe hasta un salario mínimo y 85% recibe hasta tres salarios mínimos.

La participación de las áreas de educación, salud, empleo y defensa al trabajador en el gasto social del Gobierno federal disminuyó con relación a 1995, aun cuando el valor absoluto del gasto social en estas áreas aumentó en 2005. El área de asistencia social, que apenas alcanzaba el 1% del gasto social en 1995, creció al 6% en 2005; pasó de casi US\$650 millones en 1995 a US\$9.400 millones en 2005, en valores constantes de 2007. Este incremento se debió principalmente a la ampliación en la concesión del BPC y a la implementación de los programas de transferencia de ingreso, hoy unificados en BF.

GRÁFICO 3.1 | Participación de los gastos de las áreas de actuación en el GSF (en % 1995-2005)



Fuente: Castro et ál. (2008: 13).

2.2.2 Gasto público en programas de protección social y programas sociales que usan el CadÚnico

El análisis del gasto de los programas seleccionados es hasta 2005, el último año para el cual se tiene información del gasto social del Gobierno federal. En el caso de ProJoven, reformulado en 2007, se consideraron los gastos de los programas precedentes (Agente Joven, Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo [PNPE] y ProJoven)¹⁹. Tampoco se considera el gasto en la TSEE, que en sentido estricto no es un programa del Gobierno federal.

CUADRO 3.1 | Gasto social de los programas seleccionados (2005)

	Programa*	Presupuesto neto (en US\$ de 2007)**	Porcentaje con relación al gasto social
1	BF***	2.255.237.966	1,44
2	BPC****	4.678.397.633	3,00
3	PETI	270.385.501	0,17
4	Agente Joven	168.155.626	0,11
5	PCS	32.129.958	0,02
6	PAIF	66.585.257	0,04
7	PDCA	22.926.773	0,01
8	PNPE	50.495.089	0,03
9	ProJoven	129.343.678	0,08
10	PEF	14.000.000	0,01
Total		7.687.657.481	4,92

Fuente: Programas de 1 a 7, MDS/Secretaría Ejecutiva; programa 8, IPEA/Dirección de Estudios Sociales; programa 9, MPPG/Secretaría de Planificación e Inversiones; programa 10, MEC/Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica.

* De acuerdo con el gráfico 1, los programas 1, 2, 3, 4, 6 y 9 corresponden al área de asistencia social. Los programas 5 y 7, a otras áreas. El programa 8 corresponde al área empleo y protección al trabajador. El programa 9 corresponde al área educación.

** Considera gastos de gestión y de administración de programas.

*** No considera el presupuesto relativo al CadÚnico.

**** Considera los gastos como el pago de la renta mensual vitalicia.

NOTA 19 en página siguiente ►►

Como se puede observar en el cuadro 3.1, los programas seleccionados representan un poco menos que el 5% del gasto social del Gobierno federal en 2005. El programa con mayor participación en ese gasto es el BPC, seguido por BF, es decir, los programas que explican el aumento del gasto social del Gobierno federal en asistencia social entre 1995 y 2005. En este año, el BPC representó el 3% y BF poco más del 1,4% del gasto en asistencia social. Ambos programas representan cerca del 75% de los US\$9.400 millones empleados en esa área en 2005, y aproximadamente 4,5% del gasto social total del Gobierno federal. El PETI y BF, usuarios regulares del CadÚnico, responden por cerca de 33% del gasto de los programas seleccionados, que alcanza el 1,6% del gasto social del Gobierno federal en 2005.

2.3 Institucionalidad del sistema de protección social

Los programas seleccionados en este análisis están bajo la responsabilidad de cinco áreas del Gobierno federal:

- i. El MDS es responsable de BF, PETI, PAIF, PCS, PDCA y ProJoven Adolescente.
- ii. El MTE es responsable de la coordinación de ProJoven Trabajador.
- iii. El MEC es responsable de la coordinación del PEF y ProJoven Rural.
- iv. La SGPR es responsable de ProJoven Urbano.
- v. La ANEEL es responsable de normar y fiscalizar la TSEE.

La mayor parte de los programas está bajo la gestión del MDS. En el ámbito federal, a su vez, existen diversos consejos o comités gestores integrados por las instituciones responsables de la implementación de cada programa. Por ejemplo, ProJoven cuenta con un consejo gestor del cual participan todos los ministerios involucrados en su coordinación. Del mismo modo, diversos ministerios integran el comité gestor de BF, entre los cuales se incluyen además de la Presidencia de la República el MS y el MEC. Sin embargo, aun cuando existen espacios de gestión intersectorial legalmente constituidos en el ámbito federal, dada la histórica fragmentación institucional de las políticas sociales brasileñas, la existencia formal de esos espacios no implica su efectivo funcionamiento como esferas de promoción del diálogo y la integración de las políticas y programas del Gobierno federal.

3. Sistema de información de beneficiarios

Los programas sociales del Gobierno federal en las áreas de asistencia social, pensiones, salud y trabajo se sirven principalmente en cinco catastros distintos: base del Programa de Integración Social (PIS), base del Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público, Catastro Nacional de Informaciones Socia-

19 El proyecto Sabiduría de la Tierra, no fue considerado en esta estimación del gasto porque su implementación se inició en 2006. En 2005 se realizó la selección de proyectos que serían ejecutados al año siguiente y se efectuó la contribución de poco menos de un millón de reales a los estados para acciones conducidas en 2006 (US\$500.000).

les, Catastro Nacional de Usuarios del Sistema Único de Salud (CADSUS) y Sistema de Informaciones Sociales (SIISO). En este conjunto de registros administrativos, el CadÚnico posee la atribución legal de actuar como base de información de los programas sociales orientados a la población de bajos ingresos.

En esta sección se presentan las fuentes de información que alimentan el CadÚnico y las variables utilizadas para la selección de los beneficiarios de los programas sociales. Además, se examina el grado de integración del CadÚnico con los sistemas de gestión de los programas que lo usan y con los otros registros administrativos del Gobierno federal.

3.1 Componentes de la base de datos del CadÚnico

El formulario actual del CadÚnico está compuesto, además de por las variables de control (fechas, código de municipio, nombre y número de identificación social del entrevistado [NIS]), por dos bloques principales de información: identificación del domicilio y de la familia, e identificación de la persona²⁰.

i) Identificación de los hogares y las familias:

El bloque de identificación de los hogares y de la familia puede ser subdividido en tres secciones: a) dirección; b) características del domicilio, y c) lista de las personas que residen en el hogar.

La información de dirección obedece a las normas de la Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos, que aún posee el monopolio de algunos servicios de correo, además de ser la gestora del código de dirección postal, numeración universalmente utilizada en Brasil para la identificación del trazado y demarcación de calles. La sección “características del domicilio” está compuesta por una serie de variables que tradicionalmente son recolectadas en encuestas de hogares, como tipo de localidad (urbana o rural), tipo de residencia (casa, departamento, piezas, otros), tipo de material de construcción (albañilería, adobe, etc.), tipo de abastecimiento de agua, tipo de iluminación, colectores de aguas servidas, destino de la basura, entre otros. La principal característica de esas variables consiste en su incompatibilidad parcial con las variables utilizadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), responsable por la recolección de datos y la divulgación de las estadísticas oficiales de Brasil.

En la “lista de las personas que residen en el hogar”, las personas son ordenadas según el parentesco con el “responsable por la unidad familiar” (RUF), que debe ser la persona que responde el formulario, quien asume la responsabilidad por la veracidad de la información declarada²¹.

20 El formulario cuenta con un tercer bloque, denominado “formulario de identificación del agricultor familiar”, que no será comentado aquí.

21 El formulario, después de ser completado, debe ser firmado por el entrevistado y el entrevistador, quienes asumen la responsabilidad por la declaración y transcripción de las informaciones, respectivamente.

La orientación dada a los municipios desde el inicio del proceso de registro fue que se debería dar la prioridad al catastro de las mujeres/madres como responsables por las familias. La persona registrada como RUF será el titular del beneficio financiero transferido a la familia en caso de su inclusión en algunos de los programas de transferencia de ingreso que utilizan el CadÚnico. Así, la orientación de catastrar a las mujeres/madres como RUF es una consecuencia de los diseños de programas de transferencia de ingreso remanentes²² y de BF, el cual define que el sexo del titular del beneficio transferido debe ser preferentemente mujer.

ii) Identificación de la persona

El bloque de identificación de personas, que debe ser completado para cada miembro de la familia, puede ser subdividido en dos bloques: a) identificación personal y documental, y b) características socioeconómicas y demográficas de la persona.

Algunas variables del primer bloque son nombre completo, fecha de nacimiento, sexo, nacionalidad, municipio y estado de nacimiento, nombre de la madre, nombre del padre; y variables de identificación de documentos civiles oficiales, como NIS, registro civil de nacimiento o de matrimonio, documento de identidad, libreta de trabajo, catastro de persona física (CPF)²³ y título electoral²⁴.

Uno de los puntos débiles de este primer bloque es que en las preguntas relacionadas con los documentos personales no existe la opción “posee documentos” o “no posee documentos”. Es decir que no se diferencia entre “no posee” y “no informa”.

Más preocupante, sin embargo, es que la inclusión de una persona en el formulario solo es posible mediante la presentación de algún documento de identificación civil. El registro civil de nacimiento es el documento básico de ciudadanía y condición necesaria, pero no suficiente, para el acceso a los servicios públicos de cualquier naturaleza, sean universales o focalizados, razón por la cual constituye la puerta de entrada para los derechos de ciudadanía²⁵. La no inclusión implica la restricción del acceso a un conjunto de acciones de protección social vinculadas al CadÚnico, que produce la exclusión de personas y familias de alta vulnerabilidad²⁶.

22 Son llamados programas remanentes los programas de transferencia de ingreso que fueron unificados por el programa Bolsa Familia.

23 El catastro de persona física es un registro que realiza el Ministerio de Hacienda y permite las actividades bancarias y financieras.

24 Personas menores de 15 años no pueden obtener TE (obtención opcional hasta los 18 años). La LT solo puede ser obtenida después de los 14 años de edad, no obstante lo cual muchos adultos insertos en el mercado formal del trabajo no la poseen. Situaciones semejantes son observadas para los demás documentos.

25 Personas menores de 15 años no pueden obtener TE (obtención opcional hasta los 18 años). La LT solo puede ser obtenida después de los 14 años de edad, no obstante lo cual muchos adultos insertos en el mercado formal del trabajo no la poseen. Situaciones semejantes son observadas para los demás documentos.

26 Las estadísticas del registro civil del IBGE de 2005 indican que el subregistro (niños nacidos y no registrados en el período de 12 meses) estimado para los nacidos vivos fue de 11,5%, lo que significa

NOTA 26 continúa en página siguiente ►►

Las variables recolectadas en el segundo bloque son:

- a. Calificación escolar: frecuencia escolar, grado de instrucción, serie escolar, nombre y código de la escuela.
- b. Calificación profesional: situación en el mercado de trabajo, nombre e identificación de la empresa en que trabaja, ocupación.
- c. Ingresos: remuneración del empleo, pensiones, seguro de desempleo, pensión alimenticia y otras rentas.
- d. Gastos y obligaciones: alquileres, dividendos hipotecarios, alimentación, agua, electricidad, transporte, medicamentos, gas, otros gastos y obligaciones, y número de personas que viven de los ingresos declarados, como pregunta de chequeo.
- e. Relación de parentesco: identificación del RUF, parentesco con relación a la madre, identificación del padre si reside en el hogar, identificación de la madre si reside en el hogar, entre otras.

Respecto del segundo bloque, los comentarios se relacionan básicamente con la formulación y construcción de las secciones del formulario, que también están en desacuerdo con las encuestas de IBGE. En algunas variables, incluso la forma de construcción de las secciones incurre en una falta de claridad conceptual o restringe demasiado las opciones de registro. Un ejemplo de esto es la variable “situación en el mercado de trabajo”, que impide el registro de una persona jubilada que haya regresado a trabajar (dado que la persona solo puede estar trabajando o jubilada). Por su parte, las variables de ingreso, gastos y obligaciones presentan alternativas de respuesta restrictivas con relación al uso de las rentas de trabajo y al período de referencia (mes), lo que impide capturar efectos estacionales o fluctuaciones de ingresos.

Actualmente, los tres programas sociales que utilizan el CadÚnico para la selección de las familias que serán atendidas y el seguimiento de su elegibilidad se basan en la información de ingresos y de la composición de la familia, específicamente el número de personas y la edad de los niños y adolescentes. BF toma en consideración esa información, mientras que el PETI, además, hace uso del campo 270 del formulario del catastro, que registra si un niño es público prioritario en caso de encontrarse en situación de trabajo infantil.

Respecto de BF y de la parte del PETI que se ha integrado a él, la selección es realizada en el nivel central, de forma que los municipios recolectan y transmiten la información a la base de datos central del CadÚnico y el MDS realiza la selección de las familias de forma automatizada, priorizando aquellas de meno-

aproximadamente 374.540 niños sin certificado de nacimiento. En 2005, fueron 448.554 registros tardíos, 13,5 % del total de registros de aquel año, de los cuales 388.015 (86,5%) fueron niños con edad de hasta 12 años. Se deben considerar también los datos sobre el número existente de adultos que no poseen registro civil. Para estos últimos las estadísticas son menos precisas.

res ingresos mensuales per cápita, de acuerdo con las reglas de cada programa y los límites de atención en cada municipio. En el caso de la fracción del PETI que no se ha integrado a BF, la selección incluye otra etapa, llamada habilitación, en la que los municipios confirman la inclusión de las familias en el PETI²⁷.

En la TSEE se utilizan también las variables del CadÚnico relativas a la información de ingresos, aun cuando la selección de las familias es realizada de manera distinta. Como la TSEE depende no solo del ingreso de la familia sino también del consumo mensual promedio de energía (que no es registrado en el CadÚnico), para tener derecho a la TSEE las familias deben obtener una declaración, junto al órgano municipal que gestiona el CadÚnico, que certifique el registro de la familia y que declare su ingreso mensual, que no ha de superar los US\$60. Con esa declaración, el responsable de la familia debe dirigirse al proveedor de energía eléctrica y solicitar su inclusión en la TSEE.

3.2 Fuentes de información del CadÚnico

3.2.1 Tipos de fuentes de información y procesos de integración de las bases de datos

El CadÚnico tiene como principal fuente de información los datos recolectados en el formulario descrito anteriormente, aunque la información referente al núcleo de información de identificación de las personas es alimentada también por otros catastros sociales. Ese núcleo forma parte del Sistema de Informaciones Sociales (SIISO), gestionado por la Caja Económica Federal (Caixa)²⁸.

El SIISO posee un núcleo de información central de identificación de personas compuesto por las informaciones básicas de los individuos, tales como nombre completo, fecha de nacimiento, nombre de la madre, y también por una serie de documentos de identificación de emisión nacional y regional. Esta base es compartida por la base PIS, por el CADSUS y por el CadÚnico²⁹.

De esta manera, el SIISO y las otras bases citadas tienen la información necesaria para la implementación de sus objetivos, pero comparten un núcleo básico de identificación de personas, que está en el SIISO. Así, la información del CadÚnico, tanto de identificación personal como de documentos de registro civil, puede ser modificada por los operadores de los otros programas sociales que comparten el SIISO.

27 La limitación aquí apuntada se refiere exclusivamente al formulario del CadÚnico. Algunas acciones han sido implementadas por el MDS en asociación con otros ministerios, órganos públicos y, principalmente, gobiernos estatales con el objetivo de incentivar la documentación civil y el catastro de las personas sin registro civil.

28 Las familias que cumplen los criterios para ser atendidas por las partes no integrada al BF del PETI son identificadas por medio del CadÚnico, y su información es cargada en el sistema de gestión del PETI. Los municipios acceden al sistema y confirman, o habilitan, la atención de la familia en el programa, cuya participación solo se hace efectiva después de esa confirmación.

29 La Caixa es un banco federal con estatuto de empresa pública que responde por la gestión del SIISO, así como por la implementación de diversos programas sociales del Gobierno federal, y, en tal sentido, la institución responsable por la implementación del CadÚnico.

3.2.2 Integración del CadÚnico con otras bases de datos

BF y el PETI poseen un buen grado de integración sistémica con el CadÚnico. El Sistema de Beneficios al Ciudadano (SIBEC), que es utilizado en la gestión de entrega de los beneficios de ambos programas, está integrado al CadÚnico de forma que las modificaciones catastrales relativas a los ingresos y a la composición familiar, así como la sustitución del RUF y los cambios de municipio, repercuten automáticamente en el SIBEC. Esto puede producir desde cambios en el valor del beneficio transferido a la familia hasta la salida de los programas.

En lo que refiere a las contrapartidas de BF, cabe recordar que su verificación es coordinada a nivel federal por el MS y el MEC respectivamente. Para el PETI, la verificación del cumplimiento de las contrapartidas es coordinada por la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS), del MDS. Estos organismos ofrecen sistemas específicos para que las áreas de educación, salud y asistencia social de los municipios informen, por beneficiario, el cumplimiento de las obligaciones de la familia. En este contexto, aun cuando las contrapartidas no son registradas en el CadÚnico, estos programas lo utilizan en sus sistemas específicos para el seguimiento de los beneficiarios.

La base de información para determinar los beneficiarios de la TSEE no está integrada al CadÚnico, y la comunicación entre ellas se establece por medio del MDS. Aunque por las características del CadÚnico no es posible registrar datos sobre el consumo de energía, información necesaria para determinar el beneficio y la población atendida, es posible estructurar un proceso automatizado para conceder y seguir el beneficio. El MDS y la ANEEL han discutido posibles mejoras de comunicación que pueden ser realizadas entre las bases; no obstante, esta iniciativa enfrenta como problema de operatividad las limitaciones técnicas y de infraestructura de diversos prestadores del servicio para acceder a los datos del CadÚnico, entre otras. Además, la falta de herramientas informáticas que faciliten el acceso a los datos del catastro dificulta que los gestores y operadores de los programas usen el CadÚnico, como será detallado más adelante.

Como ya fue mencionado, el núcleo de información referente a la identificación de la persona en el CadÚnico es compartido con el sistema SIISO. Así, alteraciones ocurridas en este núcleo, a partir de la base PIS o del CADSUS, ocasionan alteraciones en el CadÚnico, y viceversa. Sin embargo, es importante observar que no existe integración sistémica entre el CadÚnico y los demás registros administrativos, más allá de ese núcleo de información.

La serie de los números de identificación de la base PIS, en la base del CADSUS y también en otros registros administrativos del Gobierno federal, es la misma utilizada por el CadÚnico, que es la serie de numeración representada por el NIS. Sin embargo, aún existe un gran número de repeticiones entre las bases (una misma persona puede tener diferente NIS en los distintos registros). Con el objetivo de corregir este problema, el Gobierno federal instituyó en

2003 el Grupo de Trabajo Interministerial de Integración de Catastros Sociales (GTIICS), coordinado por el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MPOG). El GTIICS identificó que, para una población estimada de 180 millones de habitantes, existían, en las diversas bases catastrales que utilizan como clave la misma serie numérica del NIS, cerca de 541,5 millones de registros de personas.

La multiplicidad de registros entre los diferentes catastros sociales es extremadamente compleja, principalmente porque involucra a distintos actores y sectores dentro de las diferentes áreas de las políticas sociales. El problema remite a una cuestión central: la ausencia de una instancia que integre la información creada por cada programa federal a lo largo de las últimas décadas con el objetivo de registrar y seleccionar beneficiarios. La solución a este problema es definir una instancia de gestión y de coordinación desvinculada de los sectores específicos (asistencia, previsión social, trabajo, salud, etc.), esfuerzo que está siendo realizado por el MPOG.

4. Operación del CadÚnico y aspectos institucionales

En esta sección se describe la operación del CadÚnico y su implementación en los programas sociales. Se detalla su flujo operacional y se describen los sistemas tecnológicos existentes para la digitación y transmisión de información a la base de datos nacional. Aquí se discuten, también, algunos aspectos institucionales relativos a la implementación del CadÚnico, tales como las responsabilidades de los niveles federales, estatales y municipales en su gestión, o el grado de transparencia del sistema y los mecanismos de financiamiento existentes para su mantenimiento.

4.1 Aspectos operativos

La gestión del CadÚnico es realizada en los tres niveles de gobierno, no así su operación, que es llevada a cabo básicamente por los niveles municipal y federal. La recolección de información es realizada por los municipios por medio de los formularios impresos del CadÚnico o directamente en el sistema informatizado *offline* utilizado para la entrada de datos. Una versión electrónica de los formularios está disponible en la página web del MDS para facilitar la impresión directa en los municipios, que pueden además solicitar formularios impresos. La solicitud debe ser realizada a través de fax, o de forma electrónica por medio del Sistema de Solicitud de Formularios (SASF), al que todos los municipios tienen acceso. La recepción de los formularios impresos solicitados también debe ser informada.

La recolección de datos en medios impresos es realizada por visita domiciliaria o cuando los posibles beneficiarios se acercan a la unidad de registro local, en cuyo caso se ingresa directamente la información, la forma más utilizada por la mayoría de los municipios. Después de que los datos son recolectados por los

municipios, se tabulan digitalmente en el sistema de entrada de datos *offline*, llamado aplicación de entrada y mantenimiento de datos (EMD). Una vez que se completa la etapa de tabulación digital, los municipios efectúan la extracción de catastros digitalizados y los transmiten a la base central mediante un aplicativo *online*, llamado conectividad social.

El archivo es enviado por el municipio al sistema central de la Caixa, el SII-SO, donde una vez introducidos los datos se realiza el cruce de la información catastral. Cuando el sistema identifica, a través de las reglas de unicidad, que una persona ya está catastrada, le asocia el NIS existente y cuando la persona no es encontrada en la base se genera un nuevo NIS. La información es grabada y enviada a través de un archivo al municipio. Este baja el archivo a un área específica para cada municipio y lo ejecuta donde su sistema *offline* esté instalado. Si los catastros enviados a la base central presentan alguna irregularidad de acuerdo con las reglas de validación, son devueltos a los municipios con la identificación del error diagnosticado. De esta forma los municipios pueden corregir y reenviar la información para su procesamiento. En general, el rechazo de los catastros está relacionado con alguna falla en la digitalización de los datos o en la duplicación de los registros.

4.1.1 Estructura administrativa

Estructura administrativa a nivel federal. En esta instancia el CadÚnico es administrado por el MDS y operado por la Caixa, organismo responsable de realizar el procesamiento de los datos catastrales transmitidos por los municipios y de atribuir un NIS a cada individuo catastrado. Es en este organismo, por tanto, que se encuentra localizada la base de datos física del CadÚnico. Por contrato con el MDS, la Caixa es responsable del envío de los formularios de catastro impresos a los municipios y de la elaboración de los sistemas informatizados para la digitalización y transmisión de datos a la base central. El acceso del MDS a esa base no ocurre en tiempo real. Mensualmente la Caixa remite al MDS una copia de toda la base del CadÚnico. La Secretaría Nacional de Ingreso Ciudadano (SENARC) es responsable de examinar la información, ejerciendo las atribuciones propias del Ministerio. Específicamente, la administración del CadÚnico es realizada por el Departamento del Catastro Único.

Estructura administrativa a nivel estadual. Aunque los estados no participan directamente en la operación del CadÚnico, sí son importantes en el apoyo a los municipios y en la realización de otras acciones necesarias para el éxito del registro de la población de bajos ingresos, como en la ampliación del acceso de la población a la documentación de registro civil. En términos de estructura administrativa, para adherirse a BF y CadÚnico los estados deben construir legalmente y mantener en funcionamiento un colegiado intersectorial de BF y del CadÚnico, compuesto por representantes de las áreas de asistencia social, educación, salud y planificación, y permitir la participación adicional de profesionales de otras áreas, en caso de que el Estado lo considere conveniente.

Estructura administrativa a nivel municipal. En cada municipio existe un órgano responsable por la administración del CadÚnico. En la mayor parte de ellos se trata de las SMAS. La unidad responsable de operar el CadÚnico en el municipio es definida por el poder ejecutivo del municipio, lo que considera la definición de la cantidad y del perfil profesional de los encuestadores. De todos modos, el MDS orienta a los municipios para que seleccione un perfil de encuestadores usando las referencias listadas en el cuadro 3.2.

CUADRO 3.2 | **Perfiles profesionales necesarios para la gestión municipal del CadÚnico, conforme orientación del MDS**

Cargo/función	Perfil/atribuciones
Encuestador	Profesional con buena caligrafía y lectura que haya concluido la enseñanza de nivel medio. Es responsable de encuestar a la familia, evaluar previamente la consistencia de la información declarada y completar los formularios.
Supervisor de campo	Responsable por el acompañamiento en campo de las acciones catastrales y de su actualización, verificando por muestreo los formularios ya completos. Debe enviar los datos para revisión o tabulación informatizada.
Asistente social	Profesional con formación en asistencia social, preferentemente servidor del Poder Ejecutivo municipal. Debe coordinar la identificación de las familias que componen el público del CadÚnico, y velar por el registro de las familias más vulnerables en su área de responsabilidad.
Supervisor del CadÚnico	Responsable de la recepción de los formularios ya completos y de garantizar que sean tabulados en la EMD. Es su responsabilidad realizar la extracción, la transmisión, la recepción y la importación de los archivos. Debe analizar y solucionar los problemas de multiplicidad de información en los mismos registros. Este cargo debe ser ocupado preferentemente por un funcionario del poder público municipal, ya que la responsabilidad por la información introducida en el CadÚnico es de las autoridades constituidas en el municipio.
Administrador de la red	Debe velar por el ambiente físico y operacional de los computadores y demás equipamientos utilizados para la informatización de los datos, garantizando la integridad de la red local, cuando esta exista. También debe apoyar a los usuarios en el uso de los aplicativos del CadÚnico.
Administrador de la base	Debe administrar la EMD; instalar y actualizar los computadores <i>clientes</i> y servidores, crear grupos de usuarios, cuidar la seguridad y la preservación de la base de datos.
Tabulador	Profesional con habilidad y rapidez en la digitación de datos catastrales. Debe introducir en la aplicación la nueva información y las modificaciones.

Fuente: MDS/SENARC.

4.1.2 Capacitación de los equipos de gestión

El CadÚnico cuenta con manuales de operaciones para la instalación y utilización de los sistemas de entrada y transmisión de datos, disponibles en la página web del MDS y enviados a todos los municipios. Aún no hay manuales sobre el procedimiento de recolección de datos; el único existente, que presenta los campos obligatorios, describe superficialmente los campos del formulario. Los municipios no tienen acceso a manuales que los orienten con relación a la organización de la recolección de datos y el entrenamiento de los encuestadores.

En cuanto a la capacitación, hasta 2007 el MDS utilizó básicamente un modelo único, basado en entrenamientos presenciales realizados directamente por el MDS y por la Caixa, con el apoyo de los estados. Las capacitaciones estuvieron dirigidas a dos públicos: profesionales municipales que responden por la administración del CadÚnico y operadores de los sistemas de entrada y transmisión de los datos.

Esa forma de capacitación continúa existiendo, pero el MDS ha buscado otros medios para capacitar a los gestores y técnicos municipales ya que es difícil aunar el esfuerzo necesario para realizar los entrenamientos presenciales. Con un cuerpo técnico reducido, la presencia de representantes del MDS en los eventos de capacitación acaba por perjudicar el progreso de los trabajos internos. Por otro lado, se considera que los entrenamientos son insuficientes en términos de tiempo y de los materiales necesarios para fijar el aprendizaje. Además de eso, la propia rotación de los técnicos municipales que trabajan en la gestión del CadÚnico requiere que existan instrumentos de capacitación continua.

Para mejorar la calidad de las capacitaciones y hacerlas sostenibles, el MDS impartió en 2007, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, un curso de capacitación a distancia destinado a los profesionales que actúan en los estados y municipios, en la implementación de BF, del CadÚnico, del PETI y del PAIF.

El MDS también ha trabajado en asociación con el IBGE en la construcción de material instructivo para los encuestadores, con base en el nuevo formulario catastral. El material debe contener orientaciones sobre la forma en que debe ser completado el formulario (incluido un glosario con las definiciones de las variables), el abordaje de la familia, y las orientaciones para la realización de una ruta de visitas de campo, en el caso de la visita a los hogares.

En cuanto a los instrumentos de comunicación con los gestores municipales y estatales, además de las capacitaciones antes referidas existen distintos mecanismos. El primero se trata de la Central de Atención a los Gestores de BF y CadÚnico, administrada por el MDS, que posee ocho puestos de atención que resuelven dudas específicas sobre la gestión e implementación del programa o el registro de personas por medio telefónico o por correo electrónico institucional de los gestores. Las dudas son examinadas semanalmente, y las más frecuentes son respondidas en el *Informe de Bolsa Familia*, que es el segundo mecanismo de divulgación de información para los niveles subnacionales. El informe, que trata también sobre cuestiones relativas al CadÚnico, es enviado semanalmente por medio electrónico a la mayor parte de los municipios, y también es transmitido por fax, o incluso telefónicamente, a aquellos municipios sin acceso o con acceso dificultado a internet. Los informes son también remitidos a los estados.

Otro instrumento bastante utilizado para divulgar procedimientos entre los gestores son las instrucciones operacionales elaboradas por la SENARC. Como

el propio nombre lo sugiere, esas instrucciones orientan a los municipios sobre las operaciones que deben ser realizadas por ellos, a partir de las acciones efectuadas por el ministerio o de la institución legal de las nuevas reglas y procedimientos.

El MDS también cuenta para la comunicación con los municipios con la aplicación de conectividad social, que permite el envío de mensajes con disposiciones generales para todos los gestores, en forma similar a un correo electrónico. Además de eso, el Ministerio acostumbra realizar teleconferencias para divulgar información y aclarar las reglas, y encuentros presenciales con los gestores estatales y de los municipios de mayor tamaño que los preparan para dar mejor orientación a los municipios.

4.2 Aspectos tecnológicos

Como ya se mencionó, el funcionamiento del CadÚnico requiere que los municipios accedan a un sistema específico de entrada y mantenimiento de los datos y a un sistema de transmisión de la información para la base central.

i. Aplicación de entrada y mantenimiento de datos (EMD)

La aplicación de EMD es un programa *offline* elaborado por la Caixa bajo la orientación del MDS. Construido para funcionar en sistemas operativos Windows y Linux, permite el trabajo en red y la configuración de distintos niveles de acceso a los datos. Los requerimientos necesarios para la instalación del sistema dependen del volumen de datos administrados por el municipio.

El sistema posee pruebas de consistencia interna, entre las cuales está la identificación de repeticiones de registros o información, tanto dentro de un registro como en varios. Por ejemplo, la aplicación presenta un mensaje de alerta en caso de que haya un intento de registro de una persona que ya fue catastrada anteriormente, e impide dicha acción. También evita que un número de documento civil que ya existe en el catastro sea utilizado para el registro de una nueva persona, diferente al registro original.

Además de eso, la aplicación posibilita la elaboración de informes ejecutivos con hasta cinco variables constantes en el formulario de catastro. Aunque esos informes amplían el uso de la información por parte de los municipios, se debe subrayar que el CadÚnico no posee un programa que permita el análisis y el tratamiento más amplio de los datos, de modo que la utilización de la información por parte de los gestores locales aún es limitada.

ii. Sistema de transmisión de datos: conectividad social

La aplicación de transmisión de datos permite que el municipio transmita los catastros informatizados por medio de internet, utilizando una conexión con datos encriptados, basada en los protocolos criptográficos de mensajería electrónica de Microsoft Outlook. No hay una configuración específica de computadores para la

instalación y utilización de la aplicación, solo se necesita que el municipio tenga acceso a una conexión de internet. Para utilizar la aplicación el municipio debe obtener una certificación digital de la Caixa y crear una clave de acceso.

4.3 Aspectos institucionales

Para entender los aspectos institucionales relativos al CadÚnico es necesario considerar dos características. La primera es la propia estructura político-administrativa de Brasil, en que la federación, los estados y los municipios son entes autónomos. En ese contexto, el éxito de iniciativas diseñadas por el Gobierno federal que necesiten la participación de los otros niveles subnacionales, como el CadÚnico, depende sobremanera de los instrumentos que formalizan esa participación y estimulan la cooperación entre las diversas entidades. La segunda es que la ley de creación de BF reunió los procedimientos de gestión y ejecución de los cuatro programas de transferencia de ingreso y del CadÚnico. De esa forma, el CadÚnico quedó vinculado institucional y legalmente a BF, característica que repercute sobre los arreglos institucionales del CadÚnico, y sobre los mecanismos de financiamiento y transparencia de la información, como se describe en la siguiente sección.

i. Arreglo institucional y responsabilidades a nivel federal

La gestión del CadÚnico es realizada por el MDS por medio de la SENARC, responsable también por BF. Entre las responsabilidades del MDS, se destacan:

- a. Regulación del catastro y orientación de los gestores locales y los programas que lo usan en materias de gestión y metodología de registro.
- b. Incentivo para el catastro de familias, cubriendo la articulación con los niveles subnacionales necesarios a esa actividad, y seguimiento de las acciones de registro desarrolladas por los municipios.
- c. Elaboración de los instrumentos de recolección de datos y del material para el catastro y el mantenimiento de la base.
- d. Realización de las articulaciones necesarias con las demás entidades potenciales usuarias del CadÚnico con el objetivo de ampliar su utilización para otros programas sociales.

También a nivel federal opera la Caixa, que es responsable por:

- a. Construir, bajo orientación del MDS, los sistemas de entrada y transmisión de datos y ponerlos a disposición de los municipios.
- b. Imprimir, guardar y enviar los formularios de catastro a los municipios, después de ser autorizado por el MDS.
- c. Realizar el procesamiento de la información transmitida, atribuyendo a cada individuo registrado un NIS. La Caixa, mediante solicitud del MDS, capacita a los municipios para la utilización de los sistemas de entrada y transmisión de

los datos y los orienta en los problemas de operación del sistema del CadÚnico por medio de una central de soporte telefónico.

Hasta finales de 2004 el MDS no tenía acceso integral a la base central del CadÚnico, sino apenas a alguna información del número de catastros por municipio. En ese contexto el MDS carecía de la información necesaria para el ejercicio de la gestión del CadÚnico, pues la insuficiencia de información dificultaba las condiciones para evaluar la calidad de la base y definir las estrategias para su mejoramiento. Esta dificultad de acceso a los datos fue subsanada a inicios de 2005 cuando el MDS pasó a recibir mensualmente de la Caixa una copia íntegra de la base de datos del CadÚnico.

Hasta junio de 2007 la Caixa era formalmente responsable de la operación del CadÚnico, según fue determinado por el Decreto N° 3877/2001, que constituyó el catastro. Con el Decreto n.º 6.135/2007, el instrumento que formaliza la responsabilidad de la Caixa en la operación del CadÚnico es un contrato institucional entre el banco y el MDS. Dicho contrato detalla las actividades que deberán ser realizadas por la Caixa, limitando los recursos necesarios para este fin. Desde 2006, consta un contrato de Acuerdo de Nivel de Servicios, donde se establecen indicadores de seguimiento de los servicios prestados por la Caixa. El incumplimiento de los patrones mínimos de prestación de servicios definidos en dichos indicadores implica la realización de alertas en el pago o incluso la aplicación de multas.

ii. Arreglo institucional y responsabilidad a nivel municipal

Los municipios son actores claves en la gestión del CadÚnico. Es responsabilidad de estas entidades identificar las familias de bajos ingresos, completar los formularios catastrales, realizar la tabulación digital de los formularios y la transmisión de los datos al nivel de la unión a la base central, e implementar los procedimientos de actualización periódica de la información de las familias.

La participación en la gestión del CadÚnico se formaliza por medio de un contrato de adhesión del municipio a BF y al CadÚnico, instituido por la ordenanza del MDS N° 246/2005. Esta ordenanza sistematiza los compromisos asumidos por el municipio. Este contrato de adhesión es condición necesaria para que el municipio tenga acceso a los recursos financieros para gestionar BF y el CadÚnico. Al aceptar el contrato, el municipio se compromete a inscribir a las familias en situación de pobreza y de extrema pobreza en el CadÚnico, a mantener su información actualizada y organizada, y a promover la derivación a las instancias competentes de denuncias sobre irregularidades en la ejecución local de BF y/o el CadÚnico.

iii. Arreglo institucional y responsabilidad a nivel estadual

La participación de los estados en el CadÚnico se formalizó a partir de marzo de 2008 mediante un contrato o Pacto para la mejoría de la gestión de los estados y

el Distrito Federal³⁰, que continúa la coordinación intersectorial antes mencionada y presenta al MDS propuestas de ampliación de acceso de la población de bajos ingresos para actualizar su documentación de identificación civil. Los estados también son responsables de apoyar a los municipios en la gestión del CadÚnico, inclusive implementando estrategias de registro de pueblos originarios (indígenas y *quilombolas*) y fortaleciendo el uso del CadÚnico en la integración de los programas sociales administrados e implementados bajo su responsabilidad.

4.4 Transparencia del sistema

Uno de los aspectos relativos a la transparencia de un sistema de identificación de beneficiarios para programas sociales está relacionado con la objetividad y claridad de las reglas y los procedimientos concernientes a su funcionamiento. En este sentido, es válido examinar en qué medida las reglas de funcionamiento del CadÚnico son de conocimiento de sus gestores en los diferentes niveles de actuación federativa y cómo ocurre su control social. Esto implica, directamente, examinar la existencia y el funcionamiento de mecanismos de comunicación y divulgación de orientaciones en el manejo de la información.

4.4.1 Confidencialidad de la información

Los datos de identificación de las familias catastradas son accesibles a los órganos gestores del CadÚnico en los tres niveles de gobierno, y por la Caixa, que procesa los registros transmitidos por los municipios. Los estados y los municipios son responsables por la confidencialidad de los datos de identificación de las familias, conforme se establece en el contrato de adhesión.

Los datos de la identificación de las personas catastradas solo pueden ser utilizados para fines de formulación y gestión de las políticas públicas y la realización de estudios e investigaciones. Los órganos gestores del CadÚnico pueden traspasar los datos identificados a otras entidades del poder ejecutivo de su área de jurisdicción siempre que sean utilizados para la inclusión de familias catastradas en políticas o programas sociales. En todos los otros casos la disponibilidad de los datos requiere la autorización formal del MDS, o de las entidades gestoras estatales o municipales cuando su utilización esté restringida a la actuación del estado o municipio.

En lo que refiere a la utilización del CadÚnico para fines de estudios e investigaciones, actualmente dos instituciones públicas mantienen acuerdos de cooperación con el MDS, que posibilitan ese acceso: IBGE e IPEA. Con relación a su utilización para la implementación de programas sociales orientados a la población de bajos ingresos, las principales experiencias de acceso a los datos se vinculan con acuerdos de cooperación del MDS con cuatro proveedores de ener-

³⁰ La base PIS contiene la identificación de las personas empleadas en el sector formal del mercado de trabajo, con excepción de los servidores públicos que son identificados en una base homóloga específica, mientras que el CADSUS tiene como objetivo contener la información de todos los usuarios del sistema público de salud.

gía eléctrica en los estados de Bahía, Río de Janeiro, Pernambuco y Río Grande do Norte. El MDS envía la base a los proveedores para que puedan agilizar la concesión del programa de TSEE a esas familias y atenderlas con programas de eficiencia energética para disminuir su gasto de energía.

La integración de los programas sociales federales por medio del CadÚnico se dificulta por la ausencia de una interfaz que facilite el acceso a los datos por parte de esos programas. En la mayor parte de los casos, los órganos públicos federales no tienen infraestructura que soporte el tamaño y la lectura de los datos catastrales. En general, cuando se quieren entrecruzar los datos del CadÚnico con bases de datos de otros programas sociales, el procedimiento consiste en que el programa interesado en el cruce envíe su base de datos para la SENARC, donde esto es realizado. Los programas que actualmente usan el CadÚnico aún no poseen una interfaz de acceso a los datos, de modo que la SENARC envía mensualmente a los gestores de esos programas la información necesaria.

Para subsanar esa dificultad y ampliar el uso del CadÚnico, la SENARC contrató el desarrollo de una aplicación de acceso a los datos. En principio, la aplicación estará disponible solo a nivel federal, pero está en estudio el desarrollo de una herramienta que facilite y amplíe el acceso a los datos por parte de los niveles subnacionales.

4.4.2 Control social de los procesos

El control social de la información del CadÚnico se apoya en los municipios. Su adhesión fue también acompañada por la designación obligatoria de un responsable del control de social de BF.

El CadÚnico posee vínculos institucionales y legales con BF, de modo que las instancias de control social de BF son un dispositivo fundamental del control social del CadÚnico. El control social, coordinado por los municipios, es responsable de: i) contribuir para la construcción y mantenimiento de un catastro calificado que refleje la realidad socioeconómica del municipio y asegure la veracidad de los datos y la equidad del acceso a los beneficios de las políticas públicas orientadas a las familias de bajos ingresos; ii) identificar a los potenciales beneficiarios de BF, con especial atención en las familias de poblaciones tradicionales y en situación de vulnerabilidad y aquellas que se encuentran en situación de extrema pobreza, solicitando al poder público municipal la aplicación del formulario catastral para estas familias, y iii) conocer los datos catastrales de los sistemas usados para operar BF, cuidando su actualización periódica y las implicaciones éticas y legales relativas al uso de la información.

Las instancias de control social reciben semanalmente el *Informe Bolsa Familia*. Ese informe aborda temas específicos y apunta tanto a informar a los responsables del control social sobre el funcionamiento de BF y el CadÚnico, como a orientarlos para una mejor actuación. A pesar de la importancia de esas instancias, aún no existen evaluaciones sobre el funcionamiento efectivo. Es posible

que, en diversos municipios, ese mecanismo de control social exista únicamente desde el punto de vista formal. Está en fase de conclusión una evaluación institucional de BF, contratada por el MDS, que incluye el examen del funcionamiento de las instancias de control social.

4.5 Costos y financiamiento del sistema

4.5.1 Costos del CadÚnico

El MDS no posee estimación de los costos de aplicación del formulario del CadÚnico, ni por visita a los hogares ni por demanda de los interesados. En un estudio del Banco Mundial sobre el CadÚnico, Castañeda y Lindert (2003) estimaron el valor unitario medio de aplicación del catastro por visita a los hogares en US\$3,90.

Es indudable que los costos de aplicación del catastro pueden variar mucho entre diferentes localidades del territorio brasileño. Por ejemplo, los investigadores Ricardo Paes de Barros y Mirela Carvalho condujeron un estudio sobre el CadÚnico en la región Nordeste, en el cual realizaron una encuesta mediante visita a los hogares con un formulario básicamente idéntico al del CadÚnico. Los investigadores estiman que el costo unitario de la encuesta se situó alrededor de US\$10.

Otra información relativa a los costos se refiere a la contratación efectuada por el MDS para el catastro de comunidades *quilombolas* en el estado de Pará, en que el costo estimado por la aplicación de cada formulario alcanzó a US\$14,50. Esa información aportó una idea del costo unitario máximo que puede tener la recolección de datos por visita a los hogares, ya que esas comunidades residen en el medio rural de la región Norte y en áreas remotas, cuyo acceso depende de desplazamientos por barco y por tierra.

Para la estimación se optó por consultar algunos municipios aun cuando pocos de ellos saben estimar los costos de aplicar un formulario mediante visita a los hogares. Dado el bajo número de respuestas, la información no puede ser vista como conclusiva, aunque hubo coincidencia en que el catastro con visita al hogar cuesta cerca de US\$7 y el catastro en el propio municipio por demanda de los interesados está en el orden de lo US\$2, ambos en áreas urbanas. No fueron recolectados datos sobre los valores de catastro en las áreas rurales, pero parece plausible suponer que el costo unitario de aplicar el formulario mediante visita al hogar no sobrepase los US\$14,50.

4.5.2 Financiamiento del CadÚnico

i. Financiamiento a los municipios

El financiamiento del MDS para la gestión de BF y del CadÚnico por los municipios se inició en 2005, y desde 2006 se guía por un indicador de calidad de gestión municipal llamado índice de gestión descentralizada (IGD). Este índice, explicado en la siguiente sección, es un indicador de evaluación de la tasa de validación y actualización del CadÚnico y la tasa de verificación del cumplimiento

de las contrapartidas de educación y salud de BF en el municipio. El IGD varía entre 0 y 1: cuanto más cerca de 1, más son los recursos recibidos.

El monto entregado mensualmente tiene un techo, que es calculado con base al valor de US\$1,25 por familia, según las estimaciones de familias con el perfil BF en el municipio. Para compensar la ausencia de economías de escala y la menor disponibilidad de recursos de los pequeños municipios, las 200 primeras familias son contempladas con el doble del valor base.

Los recursos son transferidos desde el Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS) a los fondos municipales de asistencia social. Los municipios pueden utilizar los recursos en el catastro y la actualización de los datos, el acompañamiento de las contrapartidas de BF, o la fiscalización, entre otras actividades necesarias para la gestión del CadÚnico y de BF.

ii. Financiamiento a los estados

En 2005 se inició el financiamiento del MDS a los estados para que apoyaran a los municipios en la gestión de BF y del CadÚnico. Desde marzo de 2008, el financiamiento se basa en el índice de gestión descentralizada estadual (IGDE), que sigue la misma lógica del IGD, pero con una cobertura por parte de los estados; es decir, la información sobre la validación y actualización del CadÚnico y sobre la verificación del cumplimiento de las contrapartidas de BF abarcan todos los municipios situados en el área de cobertura del estado.

El valor a ser recibido por el estado resulta de la multiplicación del IGDE por el techo mensual de los recursos fijados por el MDS para cada estado, cuyo valor fue definido, en 2008, en la ordenanza del MDS N° 66/2008. El valor resultante de la multiplicación del IGDE por el techo mensual de recursos puede ser acrecentado en porcentajes de 5% a 10%, en caso que el estado cumpla algunas metas relacionadas a su actuación en la ampliación del acceso de la población de baja renta a la documentación de identificación civil, en la verificación del cumplimiento de las contrapartidas de educación de los beneficiarios de BF que están matriculados en las escuelas estatales, y en el apoyo a los municipios, de acuerdo con los valores del IGD alcanzados por los municipios en su jurisdicción. Los recursos del IGDE son transferidos bimestralmente desde el FNAS a los fondos estaduais para asistencia social, para estados que presenten un IGDE de 0,6 o superior.

Se ve, por tanto, que este indicador se basa, principalmente, en la evaluación del Estado como promotor efectivo de los municipios, en la medida en que el IGDE es construido a partir del análisis de los resultados alcanzados por los municipios en la gestión de BF y el CadÚnico.

5. Sistemas de gestión

5.1 Manejo y actualización de la base de datos

5.1.1 Mecanismos de identificación y corrección de entradas duplicadas

Como se dijo antes, con relación a identificación de personas el CadÚnico es un subconjunto del SIISO. Teóricamente, la generación del NIS dentro del SIISO exige al menos un documento de registro civil oficial. No obstante, por fallas críticas en periodos anteriores, eso no necesariamente fue así, y una serie de registros duplicados fue incorporada a la base. Actualmente, los procesos internos del SIISO para identificar entradas duplicadas y actualizar datos han mejorado; sin embargo, aún hay margen para la duplicación de información en los registros.

Además, el Ministerio realiza algunos procedimientos para identificar duplicidades a través de la copia que recibe mensualmente de la Caixa. Los procedimientos se restringen a los registros del CadÚnico, cuyo núcleo de identificación es compartido con el SIISO. Los procedimientos para identificar duplicidades realizados por el MDS tienen también la función de medir la eficiencia de los procesos acometidos por la Caixa y sirven para evaluar el cumplimiento de los indicadores de calidad de los servicios, que componen el Acuerdo del Nivel de Servicio al que ya se hizo referencia anteriormente.

5.1.2 Mecanismos para evitar que se ingresen al sistema entradas duplicadas

El MDS definió mecanismos y procedimientos para evitar que las personas sean catastradas dos veces, más allá de las reglas de identificación de entradas duplicadas. El principal procedimiento adoptado es la exigencia de que al menos el jefe o jefa de hogar tenga registrado en el CadÚnico un documento de numeración nacional, como el CPF o el título electoral.

Antes de esta exigencia, el jefe o jefa de la familia podía presentar cualquier documento de validez nacional. Sin embargo, salvo los mencionados en el párrafo anterior, los documentos son numerados localmente, de modo que existe la posibilidad de que dos personas en distintos municipios tengan el mismo número de identidad.

En el sistema de entrada de datos *offline* existe un mecanismo que impide ingresar una entrada cuando el número de CPF o de título electoral ya existe en la base municipal. Cuando se da entrada a una secuencia de alguno de estos documentos civiles que no están en la base municipal, y que sí están en la base nacional, el sistema asume tal entrada como la actualización del catastro por cambio de municipio, inactivando el registro antiguo y manteniendo el más reciente.

5.2 Indicadores de gestión y monitoreo del sistema

5.2.1 Índice de gestión descentralizada

Entre 2005 y 2006, luego de la recepción de la primera copia de los datos del CadÚnico, el MDS realizó una extensa evaluación de la calidad de los datos catastrales y desarrolló un proceso de calificación y validación del CadÚnico.

Este proceso se basó en la definición del catastro válido (el que presenta todos los campos obligatorios completos y al menos un documento civil de numeración nacional para el RUF) y en el financiamiento a los municipios para que actualizaran los registros. Hasta entonces los municipios carecían de financiamiento federal para mantener la base catastral.

La actualización catastral fue exitosa, de 33% de registros válidos al inicio de 2005, casi se alcanzó el 80% en 2006. Además de proporcionar una mejora significativa de la información del CadÚnico, el proceso de actualización catastral evidenció la necesidad de financiamiento continuo para los municipios.

Así, en abril de 2006, finalizado el plazo de actualización catastral con el financiamiento del MDS a los municipios, el ministerio optó por construir un marco normativo para transferir los recursos a los municipios, que estuviera vinculado a la medida objetiva y clara de los esfuerzos de los gobiernos locales por mejorar la gestión del CadÚnico y de BF; con este objetivo se creó el IGD.

El IGD fue desarrollado por la SENARC con el objetivo de mejorar la gestión de BF y el CadÚnico en el nivel local. El IGD varía entre 0 y 1; los valores más próximos a 1 corresponden a municipios con una gestión más eficiente. El IGD tiene un piso: debajo de un valor determinado (actualmente 0,4), el municipio no cumple con el nivel mínimo de calidad exigido en la gestión del CadÚnico y BF³¹.

El IDG fue construido principalmente para medir la calidad, integridad y nivel de actualización de la información del CadÚnico, así como el grado de cobertura de la información que permiten el acompañamiento de las contrapartidas de educación y salud. La priorización de estos componentes se dio por dos razones básicas: la primera es que la actualización catastral permanente evita que datos incompletos, heredados de los antiguos catastros, y/o desactualizados no sean corregidos o actualizados. La presencia de ese tipo de registros lleva a errores en la focalización, además de complicar el seguimiento de las contrapartidas. La segunda razón es que el acompañamiento de las contrapartidas representa también el esfuerzo del municipio en garantizar la oferta de los servicios de salud y educación, y la inversión y atención dedicados a seguir el acceso de las familias más vulnerables a estos servicios.

El IGD está compuesto por dos dimensiones, que pueden ser definidas como calidad del catastro y capacidad para acompañar las contrapartidas. Cada una de estas dimensiones está compuesta por cuatro indicadores, que tienen una participación equivalente en el valor final del IGD.

31 Instituido en octubre de 2007, el pacto firmado entre el MDS y los órganos de asistencia social de los estados y del Distrito Federal tiene como objetivo el pleno ejercicio de la gestión del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), del BF y del CadÚnico. El pacto debe ser celebrado cada dos años y contiene las propuestas de las acciones a ser conducidas por el Estado, en lo relativo al SUAS, al CadÚnico y a BF.

Los indicadores son:

1. Tasa de cobertura calificada de los catastros: corresponde al coeficiente entre el número de familias de bajos ingresos con catastros válidos y la estimación del número de familias de bajos ingresos residentes en el municipio. Presenta valores entre 0 y 1.
2. Tasa de actualización de catastros: corresponde al coeficiente entre el número de familias con catastros válidos y actualizados en un período de dos años y el número de familias de bajos ingresos con catastros válidos. Presenta valores entre 0 y 1.
3. Tasa de niños con información de frecuencia escolar: indica la proporción de niños y adolescentes de BF con información de frecuencia escolar con relación al total de niños y adolescentes en las familias beneficiarias de BF.
4. Tasa de familias con acompañamiento de la agenda de salud: indica la proporción de familias con registro de información de acompañamiento de salud en relación con el total de familias beneficiarias de BF con perfil para el acompañamiento de salud (compuesto por pre y posnatal o niños entre 0 y 6 años).

En síntesis, el IGD es un indicador de evaluación de las tasas de validación y actualización del CadÚnico y de las tasas de verificación del cumplimiento de las contrapartidas de educación y salud de BF en los municipios. Mientras mayor sea el IGD, mayor será el volumen de recursos transferidos, dentro de un techo establecido de acuerdo con la estimación de las familias pobres en el municipio (según el perfil de BF). Como ya fue mencionado, para compensar la ausencia de economías de escala y la menor disponibilidad de recursos de municipios pequeños, las 200 primeras familias son remuneradas con el doble del valor básico.

Los valores transferidos mensualmente son calculados de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$RM = IGD \times [2x(R\$2,50 \times FB200) + R\$2,50 \times (FBTOT-FB200)]$$

donde:

- RM: entrega mensual (iniciado en abril de 2006),
- IGD: índice de gestión descentralizada,
- R\$2,50: valor de referencia por familia con perfil BF (US\$1,00 = R\$2,00),
- FB200: las primeras 200 familias beneficiadas de BF en el municipio hasta el límite de las estimaciones de familias pobres (según el perfil Bolsa Familia), y
- FBTOT: familias beneficiarias de BF en el municipio hasta el límite de las estimaciones de familias pobres (según el perfil BF).

El IDG es actualizado mensualmente por la SENARC y divulgado en la página web del MDS. La identificación de los municipios con bajos IDG genera acciones de

orientación por parte del MDS, a fin de que los municipios mejoren su actuación, garantizando la calidad en la gestión de BF y del CadÚnico. En el caso de este último, eso significa que el municipio deberá mantener actualizada su base de datos.

5.2.2 Mecanismos de evaluación y actualización de datos por medio de cruces con otros registros y comparación con encuestas de hogares

Dada la falta de integración entre los registros administrativos del Gobierno federal y la falta de realización, por parte del agente operador, de cruces del CadÚnico con otros registros que le posibiliten la apropiación de los resultados, los cruces por parte del MDS entre ese catastro y otros registros administrativos son la alternativa para evaluar la calidad y corrección de la información catastral.

Entre esos cruces se destaca el efectuado con el Registro Anual de Informaciones Sociales (RAIS) por su estructuración y periodicidad definidas. El RAIS es un registro administrativo de periodicidad anual, coordinado por el MTE, que contiene toda la información de las personas que poseen un vínculo formal de trabajo, incluida la respectiva remuneración, informada por las organizaciones empleadoras. Como se sabe, la información de ingreso (en un formato de autodeclaración) es la principal variable utilizada para la selección de las familias por los programas sociales del CadÚnico. La información de ingreso debe ser constantemente seguida para impedir retrocesos en la focalización y, al mismo tiempo, permitir el ingreso de familias en situaciones de mayor vulnerabilidad.

El cruce con el RAIS es realizado anualmente y sus resultados son derivados a los municipios para chequear la información catastral. Sin embargo, ese cruce tiene algunas limitaciones pues es realizado solo para los beneficiarios de BF. Aun cuando las familias de BF representan casi el 70% de las familias catastradas, sería importante realizar un cruce para todas ellas e informar a los municipios sobre los casos que posiblemente requieran actualización de datos, para ampliar el universo de los catastros calificados.

Desde 2005, la SENARC realiza también una comparación anual del CadÚnico con la Encuesta Nacional por Muestras de Hogares (PNAD, en portugués), conducida por el IBGE en años en que no se realiza el censo demográfico. La comparación presentada en 2007, que utilizó datos de la última PNAD entonces disponible (2005), mostró una convergencia en la gran mayoría de las variables analizadas entre el perfil de las familias beneficiarias de BF y las familias constantes de la PNAD con ingreso mensual per cápita de hasta US\$63. No obstante, esta comparación tiene la limitación de ser realizada solo para las familias catastradas beneficiarias de BF.

6. Sistema de seguimiento y evaluación de programas sociales

La articulación de BF con otros programas tiene como instrumento el CadÚnico. La información de ese catastro es utilizada por algunos programas, en el sentido de promover una mayor integración y de evaluar en qué medida las familias de BF son atendidas por otras iniciativas. En ese punto, se destaca el cruce con

programas de alfabetización de jóvenes y adultos, gestionados por el MEC, y de microcrédito rural para agricultura familiar (PRONAF), gestionado por el MDA. Más allá de los programas que se articulan con BF, el uso de la información del CadÚnico para el seguimiento y evaluación de programas sociales orientados a las poblaciones de bajos ingresos o más vulnerable es incipiente.

En el ámbito del MDS, el CadÚnico, como base de BF, provee las evaluaciones para ese programa y lo apoya regularmente. Además, la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información del MDS, realiza el seguimiento y la evaluación de los programas del ministerio, construyendo por tanto indicadores a partir de la información (física y financiera) de esos programas. El CadÚnico, en ese ámbito, es utilizado para la construcción de indicadores de seguimiento de BF. Así, aun en el MDS el uso del CadÚnico para el seguimiento y evaluación de otros programas todavía no se ha extendido.

Una iniciativa conducida por el MDS que potencia el uso del CadÚnico en el seguimiento y evaluación de programas sociales es la construcción de un indicador del nivel de vulnerabilidad de las familias a partir de los datos constantes en la base, lo que tiene un potencial amplio de uso por programas sociales orientados a la población de bajos ingresos o vulnerable.

6.1 El índice de desarrollo de la familia

El índice de desarrollo de la familia (IDF) se construyó en 2005 como un indicador multidimensional de la pobreza que pueda ser utilizado como herramienta de priorización, selección y seguimiento de las familias. Ese mismo año, el MDS organizó un grupo de trabajo que buscaba discutir y encaminar propuestas relativas a dos temas: la revisión del formulario y la construcción de indicadores de elegibilidad a partir de variables diferentes a los ingresos monetarios. Esos temas constituían puntos definidos en el plan de trabajo de un préstamo del Banco Mundial para mejorar BF.

Hubo un intenso debate sobre la pertinencia de adoptar herramientas de predicción de ingresos de la familia (*proxy means test*), como hacen otros países de América Latina. Los argumentos a favor se basaron en la fragilidad de la información de renta autodeclarada, que llevaría a la subdeclaración y, en consecuencia, a un nivel elevado de error en la selección. Por otro lado, el ingreso autodeclarado, transparente y simple, llevaría a una mayor apropiación del programa por parte de la población y a un mayor control social de la misma.

Dada la complejidad del debate no se llegó a una posición sobre la necesidad de la adopción o la forma de implementación de los indicadores de elegibilidad, ni sobre qué variables diferentes a las de ingreso monetario se utilizarían para BF. De esa forma, se decidió que el MDS debería apoyar el desarrollo de estudios que respalden tal discusión. Además, se detectó que el desarrollo y adopción de los indicadores no debería estar restringido únicamente a la predicción del ingreso. Los indicadores que serían investigados y desarrollados deberían servir

de instrumento para el seguimiento del grado de focalización al nivel municipal y, más importante aún, servir de instrumento para el acompañamiento de las familias beneficiarias del programa, identificando las dimensiones de mayor vulnerabilidad de éstas y posibilitando el diseño y la disponibilidad de programas complementarios.

Como punto de partida para los estudios se tomó la propuesta del investigador de IPEA Ricardo Paes de Barros de elaborar un índice multidimensional de la pobreza, el IDF. Este fue creado con el objetivo de obtener un indicador sintético para medir el grado de “vulnerabilidad” de una familia. El IDF supera las limitaciones del índice de desarrollo humano, que capta información del conjunto de la población en un determinado territorio, y no puede por tanto ser aplicado a las unidades familiares.

El IDF se calcula con base en la unidad familiar y agregadamente, y permite la identificación espacial y geográfica del desarrollo de barrios, municipios, estados o del país. Por ser un indicador escalar de la pobreza, calculado no solo por la insuficiencia de ingreso, traduce con más propiedad la vulnerabilidad. El IDF varía entre 0 y 1. Cuanto mejores las condiciones, más próximo a 1. La unidad de análisis es la familia y no el individuo. Los datos personales contribuyen para el cálculo del indicador familiar o, desde otra perspectiva, el indicador de cada familia se construye a partir de la agregación de los datos de sus integrantes.

El IDF fue elaborado a partir de seis dimensiones: vulnerabilidad, acceso al conocimiento, acceso al trabajo, disponibilidad de recursos, desarrollo infantil y condiciones habitacionales. Cada una de las seis dimensiones representa, en parte, la falta de acceso de las familias a los medios necesarios para satisfacer sus necesidades y, en parte, la existencia de necesidades básicas insatisfechas, es decir, fines que no pueden ser alcanzados.

El IDF fue originalmente construido a partir de los datos de la PNAD y, en una asociación entre IPEA y el MDS, fue adaptado a las variables constantes del CadÚnico. Con respecto al uso del IDF por el CadÚnico, el aspecto que lo hace más relevante es la posibilidad de mejorar la focalización del instrumento, evitando los errores de selección. De esa forma, el IDF se constituye también en un instrumento que permite mejorar los datos catastrales, útil para que el CadÚnico consiga mantener un grado satisfactorio de focalización.

Sin embargo, el uso del IDF por parte de los programas sociales que usan el CadÚnico va más allá de esa función ya que posibilita la identificación de las necesidades de la familia. Mediante el IDP los programas sociales pueden identificar con mayor facilidad a las familias más vulnerables y brindarles una atención más focalizada, conforme a la dimensión de la vulnerabilidad que se desea mejorar. Del mismo modo, se pueden identificar las familias que necesitan de poco para superar su situación de pobreza y/o vulnerabilidad, e incluirlas en programas que estimulen sus potencialidades. El IDF entrega datos con una

dimensión territorial, algo importante principalmente para los municipios, que muchas veces carecen de información que permita conocer el perfil de su población en periodos entre los censos.

El MDS está construyendo una aplicación que facilita a los municipios el manejo de los datos del CadÚnico y el examen del IDF, que contará también con una visualización gráfica a nivel familiar y comunitario. El objetivo de esa aplicación, además de permitir un mejor manejo de los datos catastrales, es diseminar la cultura de utilización de información y de indicadores para la planificación y el seguimiento de las políticas públicas.

A nivel federal, la SNAS del MDS está interesada en usar el IDF para el seguimiento y evaluación de los programas del Sistema Único de Asistencia Social. Si ese interés se concreta, representará un mejoramiento de la articulación a nivel federal, de sus programas sociales orientados a la población de bajos ingresos y/o vulnerable, y podría ser un indicador de que las herramientas de manejo de los datos catastrales contribuyen no solo a ampliar el uso del CadÚnico para la identificación de beneficiarios sino también para mejorar la utilización de su información en el acompañamiento de los programas sociales orientados a la población de bajos ingresos y/o vulnerable.

7. Conclusiones

¿En qué medida el CadÚnico cumple para los programas sociales los objetivos que se propone? ¿Qué debilidades del CadÚnico dificultan esos objetivos y qué potencialidades contribuyen a su consecución? Estas dos cuestiones se desprenden de los temas abordados en este trabajo. Aquí se busca realizar, de acuerdo con la información analizada en las secciones anteriores, algunas reflexiones sucintas que ayuden a responder estas cuestiones.

El análisis de la primera pregunta requiere entender los objetivos del CadÚnico. El CadÚnico fue creado en 2001 para apoyar la implementación de los programas de transferencia de ingreso. Sin embargo su surgimiento no implicó una definición única de su población objetivo, la cual se definió en la práctica por la unión de la población objetivo de los distintos propios programas, ni con reglas o procedimientos comunes para la recolección y mantenimiento de los datos catastrales. En 2003, BF agrupó cuatro programas de transferencia de ingreso, junto con el CadÚnico. En 2004 la gestión de BF y CadÚnico fueron atribuidas al MDS.

Sin embargo, hasta el inicio de 2005, el CadÚnico no era accesible ni siquiera para su unidad gestora. En la práctica esto implicó una restricción a las estrategias que buscaran mejorar el CadÚnico y apoyar su función como mecanismo de integración de programas sociales.

A partir de 2005, con la cesión mensual de una copia de la base de datos del CadÚnico al MDS por parte del agente operador, el catastro se comenzó a

estructurar, íntimamente vinculado a BF. ¿La unificación del CadÚnico a BF significó que resignase el objetivo de ser utilizado por otros programas orientados a la población de bajos ingresos y vulnerable? Ciertamente no. En 2005 fueron incorporados al CadÚnico los beneficiarios del PETI, y en 2007 un decreto presidencial definió la utilización obligatoria del CadÚnico por parte de todos los programas federales orientados a las familias de bajos ingresos.

A pesar de esta determinación legal, el CadÚnico se utiliza de forma consolidada solo en la selección de beneficiarios de BF y del PETI y en parte para determinar los beneficiarios de la TSEE. Aun cuando otros programas se apoyen en la información del CadÚnico, eso aún no ocurre de forma estructurada. Es decir, actualmente, a pesar de servir al principal programa de transferencia de ingresos del Gobierno brasileño, que atiende a poco más de 11 millones de familias, el catastro no cumple plenamente los objetivos que se propone, tanto en el sentido de servir como base de selección de beneficiarios de los programas orientados a la población de bajo ingreso, como de viabilizar la integración de estos programas.

Volver al examen sobre los motivos de esa situación requiere considerar la debilidad de los instrumentos de gestión, de las reglas, de la evaluación de la calidad de la información y de los mecanismos de acceso al CadÚnico que estuvieron vigentes hasta 2005. A partir de 2005, el CadÚnico avanzó en relación con la calificación de los datos: se redujeron las posibilidades de entradas múltiples, el sistema manipulado por los municipios mejoró en las posibilidades de administración de datos. Se definieron ciertas reglas para evaluar la calidad, la validez y el grado de actualización de los registros, y se fijaron los parámetros y la periodicidad de las actualizaciones de los datos. Del mismo modo, los mecanismos de participación de las esferas subnacionales en la gestión del CadÚnico mejoraron y pasaron también a contar con el financiamiento del MDS.

Si se atenuaran las debilidades operacionales, institucionales y normativas del CadÚnico, aparecería un nuevo desafío: hacer que el catastro, cuya gestión está vinculada a un programa específico, sea utilizado por otros programas del Gobierno federal. Desvincular a esta altura el CadÚnico de BF implicaría revisar las relaciones de la gestión federal del CadÚnico con los demás niveles de gobierno y mecanismos de financiamiento vigentes, lo que puede conllevar costos difíciles de medir.

Uno de los puntos débiles que puede dificultar la extensión del uso del CadÚnico parece ser la ausencia de herramientas que faciliten el manejo de los datos catastrales. Aunque los datos del CadÚnico sean accesibles a otros programas, la falta de esas herramientas dificulta el manejo de la información en instituciones que carecen de infraestructura adecuada y recursos humanos para el procesamiento de los datos. Conforme se mencionó, se está desarrollando una herramienta con tal propósito.

Otro desafío es evitar que el CadÚnico sea una sombra de BF. El CadÚnico está fuertemente asociado con BF, que es y posiblemente seguirá siendo su principal usuario. Es comprensible que las prioridades de BF tengan un rol protagónico en la gestión del CadÚnico, pero si este busca consolidarse como algo más que un registro de potenciales beneficiarios de BF, no es deseable que sus prioridades queden restringidas a las del programa. Un ejemplo de esto son los cruces de información del CadÚnico con el RAIS y con la PNAD, realizados solo para las familias atendidas por BF. La incorporación de temas y acciones que consoliden al CadÚnico como base para los demás programas sociales orientados a la población de bajos ingresos conlleva la necesidad de fortalecer sus capacidades administrativas.

Es ingenuo considerar que las dificultades del CadÚnico son solo el acceso a los datos y la carencia de recursos humanos e infraestructura, o que provienen de su asociación con BF. Romper la lógica de fragmentación institucional y la superposición de acciones que históricamente marcaron a las políticas sociales brasileñas no es sencillo. A pesar de los avances recientes, el desafío se mantiene. La solución no puede ser atribuida a un registro administrativo, que es un instrumento para la integración de los programas sociales, y no de la integración en sí.

Ampliar el uso del CadÚnico depende esencialmente del diálogo y las negociaciones entre organismos que trascienden al MDS, cada cual con sus prioridades. Para conseguir cohesión entre los distintos sectores de la política social se requiere una articulación compleja que posiblemente exigirá una dedicación especial de la Presidencia de la República u otra instancia capaz de promoverla y seguirla.

También se deben tener claros el potencial y las ventajas del CadÚnico. Entre estas, merecen destacarse su gestión en los distintos niveles federales, el financiamiento de los niveles subnacionales que incentiva el esfuerzo de mantener actualizada la base de datos, y el buen grado de focalización.

El conjunto de datos constantes del CadÚnico puede favorecer su utilización por parte de otros programas sociales. Por un lado, porque permite el análisis de las vulnerabilidades de cada individuo y de la unidad familiar. Por otro, porque posibilita que los programas utilicen otros criterios además del ingreso y de la composición familiar para la selección o el seguimiento de sus beneficiarios.

El diseño del CadÚnico permite el acceso al catastro de la población más pobre o vulnerable. La inscripción de las familias carece de sesgo contributivo, o de participación en el mercado de trabajo formal, como sucede con otros registros federales. Las familias solo deben presentar documentos de identificación civil de validez nacional y estar dentro de los criterios de elegibilidad del CadÚnico, según los ingresos declarados por ellas mismas. De aquí surgen tres cuestiones. En primer lugar, es necesario que el poder público aumente la cobertura de esos documentos en la población de bajos ingresos y vulnerable, para evitar

así que el CadÚnico excluya a los ya excluidos. En segundo lugar, el ingreso autodeclarado es una variable poco robusta, insuficiente para garantizar la focalización adecuada. Es importante que el MDS dé continuidad a la construcción e implementación de los indicadores de vulnerabilidad de la familia, a fin de complementar las rentas declaradas. También es importante extender el cruce del CadÚnico con otra información sobre rentas o contribuciones para todo el universo de las familias catastradas, no solo para las familias beneficiarias de BF. En el mismo sentido, tienen un papel importante las iniciativas de integración de los registros administrativos que poseen el mismo rango numérico de NIS como clave de identificación. En tercer lugar, el acceso al CadÚnico se da en el ámbito municipal, lo que pone al MDS ante el desafío de mantener una orientación constante a los municipios y de acompañar la calidad de la atención que prestan a la población. En ese aspecto, también tiene suma importancia la evaluación del funcionamiento de las instancias de control social en los municipios.

El diseño del CadÚnico le confiere un potencial significativo para actuar como instrumento de integración de programas sociales. Como se vio en la sección 2, varios programas sociales del Gobierno federal orientados a la población de bajos ingresos o vulnerable se proponen actuar de manera complementaria con los demás. Sin embargo, la articulación requiere, por un lado, que la atención a los individuos se dé más integradamente y, por otro, que los órganos gestores puedan dar seguimiento a los programas sociales, evaluando, inclusive, la consecución de los resultados esperados.

Bibliografía

- AURELIANO, L. y S. A. DRAIBE** (1989). "Especificidade do Welfare State Brasileiro". En *Economia e Desenvolvimento* 3, MPAS y CEPAL: Brasília.
- ARRETCHE, M.** (1999). "Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n.º 40.
- BARROS, R. P., M. CARVALHO y S. FRANCO** (2006). "Pobreza multidimensional no Brasil". Brasília: Ipea (documento de debate n.º 1227).
- _____ (2003). O Índice de desenvolvimento da família (IDF). Brasília: Ipea (documento de debate n.º 986).
- BRASIL** (1988). CONSTITUIÇÃO FEDERAL.
- _____. LEI n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
- _____. LEI n.º 18.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.
- _____. LEI n.º 11.180, de 23 de setembro de 2005. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos (PROUNI), institui o Programa de Educação Tutorial (PET), altera a Lei n.º 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consoli-

dação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1o de maio de 1943, e dá outras providências.

_____. MEDIDA PROVISÓRIA n.º 411, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, instituído pela Lei n.º 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências.

_____. DECRETO n.º 97.936, de 10 de julho de 1989, institui o Cadastro Nacional do Trabalhador e dá outras providências.

_____. DECRETO n.º 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

_____. DECRETO n.º 6.214, DE 26 DE SETEMBRO DE 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei n.º 10.741, de 1o de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto n.º 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências.

_____. DECRETO n.º 6.392, de 12 de março de 2008, altera o Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

_____. DECRETO n.º 6.157, de 16 de julho de 2007, dá nova redação ao art. 19 do Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

_____. DECRETO n.º 5.749, de 11 de abril de 2006, atualiza os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, no âmbito do Programa Bolsa Família.

_____. DECRETO n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004, regulamenta a Lei n.º 10.836, de 09/01/2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

_____. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Resolução n.º 485, de 29 de agosto de 2002. Regulamenta o disposto no Decreto n.º 4.336, de 16 de agosto de 2002, que estabelece as diretrizes para classificação na Subclasse Residencial Baixa Renda de unidade consumidora com consumo mensal entre 80 e 220 kWh e dá outras providências.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Instrução normativa n.º 20, de 19 de setembro de 2005.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. PORTARIA n.º 246, de 20 de maio de 2005, aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.

_____. PORTARIA n.º 360, de 12 de julho de 2005, estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios,

Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais.

_____. PORTARIA n.º 551, de 9 de novembro de 2005, regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

_____. PORTARIA n.º 666, de 28 de dezembro de 2005, disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

_____. PORTARIA n.º 148, de 27 de abril de 2006, estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa.

_____. PORTARIA n.º 256, de 18 de Julho de 2006. Altera dispositivos da Portaria n.º 148, de 27 de abril de 2006.

_____. PORTARIA n.º 40, de 25 de janeiro de 2007. Altera portaria n.º 148, de 27 de abril de 2006.

_____. PORTARIA n.º 416, de 14 de novembro de 2007. Altera os arts 1.º e 2.º, caput e § 2.º da Portaria GM/MDS n.º 360, de 12 de julho de 2005.

_____. PORTARIA n.º 66, de 3 de março de 2008 Altera a Portaria GM/MDS n.º 148, de 27 de abril de 2006, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão.

_____. PORTARIA n.º 350, de 3 de outubro de 2007. Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

_____. *Bolsa Família: Guia do Gestor, 2005*. Disponível em www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1/guia_gestor_bolsa_familia.pdf. Acessado em 20 de dezembro de 2007.

_____. *Manual de Instalação do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do CadÚnico*. Disponível em www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1/manual_instalacao_cadunicov604_27022007.pdf. Acessado em 23 de dezembro de 2007.

_____. *Manual do Aplicativo Conectividade Social*.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO (2004). Relatório Final GT Integração de Cadastros Sociais, Plano de Implementação. Documento inédito.

CARDOSO, J. C. y L. JACCOUD (2005). “Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal”. En: Luciana Jaccoud (org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea.

CASTAÑEDA, T. y LINDERT. “Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States”. World Bank, Social Protection Discussion Paper Series n.º 0526

- CASTRO et ál.** (2008). “Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005”. IPEA: documento de debate n.º 1324. Brasília.
- COHN, A. y A. M. M. FONSECA** (2003). “O Bolsa Família e a Questão Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”. Brasília: documento inédito.
- DRAIBE, S. A.** (2003). “Política social no período FHC e o sistema de proteção social”. *En Tempo soc.* vol.15 n.º 2. São Paulo.
- FONSECA, A.** (2003). “Relatório de Transição Governamental, Análise das Políticas Sociais”. Documento inédito.
- IRARRAZAVAL, I.** (2006). “Construcción de indicadores sociales para la evaluación y seguimiento de programas”. En M. VERA (editor) *Evaluación para el desarrollo social: Aportes para un debate abierto en América Latina*. Guatemala: INDES.
- SILVA, E. R. A. da** (coord.) (2005). *O direito à convivência familiar e comunitária no Brasil: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: IPEA/Conanda, pp. 287-302.
- SOARES, S. et ál.** (2007). “Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e Mexico: impactos sobre a desigualdade”. Brasília: Ipea (documento de debate n.º 1293).
- VAITSMAN, J. et ál.** (2006). “O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil”. UNESCO, documento de políticas n.º 17.

Sítios visitados (último acceso el 13 de marzo de 2008):

- <<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica>>
- <<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-especial>>
- <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/cisternas-2/o-que-e-o-programa>>
- <<http://www.projovem.gov.br/html/noticias/noticia218.html>>
- <http://www.mme.gov.br/site/menu/select_main_menu_item.do?channelId=396>
- <<http://www.dataprev.gov.br/servicos/cnis/cnis01.d.shtm>>
- <<http://dtr2001.saude.gov.br/cartao/o%20que%20cartao/texto%20revista%20fsp.zip>>
- <<http://dtr2001.saude.gov.br/cartao/cadastramento/Cadastramento.asp>>
- <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/distribuicao_servicos_cidadao/cadastramento_unico/documentos_download.asp>
- <<http://www.projovem.gov.br/html/noticias/noticia218.html>>

Siglas y acrónimos

- **ANEEL:** Agencia Nacional de Energía Eléctrica
- **Base PIS:** base de datos del Programa de Integración Social
- **BF:** programa Bolsa Família
- **BPC:** Beneficio de Prestación Continuada
- **CADSUS:** Catastro Nacional de Usuarios del Sistema Único de Salud
- **CPF:** Catastro de Persona Física
- **CRAS:** centros de referencia de asistencia social
- **EMD:** entrada y mantenimiento de datos
- **FNAS:** Fondo Nacional de Asistencia Social
- **GTIICS:** Grupo de Trabajo Interministerial de Integración de Catastros Sociales
- **IBGE:** Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
- **IDF:** índice de desarrollo de la familia
- **IGD:** índice de gestión descentralizada
- **IGDE:** índice de gestión descentralizada estadual
- **INSS:** Instituto Nacional de Seguridad Social
- **IPEA:** Instituto de Investigación Económica Aplicada
- **MDS:** Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre
- **MEC:** Ministerio de Educación
- **MESA:** Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- **MPOG:** Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión
- **MPS:** Ministerio de Previsión Social
- **MS:** Ministerio de Salud
- **MTE:** Ministerio del Trabajo y Empleo
- **NIS:** número de identificación social
- **PAIF:** Programa de Atención Integral a la Familia
- **PCS:** Programa de Cisternas
- **PDCA:** Programa de Distribución de Canastas de Alimentos
- **PEF:** proyecto Escuela de Fábrica
- **PETI:** Programa de Erradicación del Trabajo Infantil
- **PNAD:** Encuesta Nacional por Muestras de Hogares
- **PNPE:** Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo

- **ProJoven:** Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes
- **PRONAF:** Programa Nacional de Agricultura Familiar
- **RAIS:** Registro Anual de Informaciones Sociales
- **RGPS:** Régimen General de Pensiones Sociales
- **RUF:** responsable por la unidad familiar
- **SENARC:** Secretaría Nacional de Ingreso Ciudadano
- **SGPR:** Secretaría General de la Presidencia de la República
- **SIBEC:** Sistema de Beneficios al Ciudadano
- **SIISO:** Sistema de Informaciones Sociales
- **SMAS:** secretarías municipales de asistencia social
- **SNAS:** Secretaría Nacional de Asistencia Social
- **TSEE:** tarifa social de energía eléctrica

Sistema
Integrado de
Información
Social Chile

Sistema Integrado de Información Social: Chile

FRANCISCO COVARRUBIAS**
IGNACIO IRARRÁZAVAL**
M. DE LOS ANGELES MORANDÉ**

1. Introducción

La política social chilena ha venido desarrollándose con fuerza a partir de los años ochenta, caracterizada por la existencia de programas sociales que abordan las distintas dimensiones de la pobreza. Las reformas estructurales implementadas en esos años, especialmente en el ámbito económico, se manifestaron en la década siguiente con un período de crecimiento económico que tuvo como efectos el incremento de los ingresos de las personas y la reducción sostenida de la pobreza. Se inició en ese entonces una etapa marcada por el desarrollo social durante la cual, además, se crearon las condiciones para la participación ciudadana, la democratización de la sociedad, la supervisión de la gestión de los agentes del Estado y la manifestación de las demandas sociales.

En este proceso la política social se reorientó principalmente hacia la inversión social focalizada en las políticas asistenciales, dirigiéndose a ampliar los beneficios del crecimiento a una mayor proporción de la población y a extender las políticas y programas sociales hacia grupos no contemplados anteriormente.

Desde esos años se ha contado con un sistema de identificación y caracterización de beneficiarios potenciales basado en la información recogida por un instrumento denominado “ficha de caracterización socioeconómica” (CAS), actual ficha de protección social (FPS), que se administraron a nivel comunal como mecanismos de focalización y acceso a los programas sociales. Este último instrumento fue fundamental porque permitió contar con una base de datos única de beneficiarios y conocer la demanda de potenciales usuarios, y sirvió de fuente principal al Sistema Integrado de Información Social (SIIS) que junto con el Registro de Información Social (RIS) constituyen el sistema de información donde se almacena y procesa la información sobre las prestaciones sociales del Estado y sus beneficiarios.

De acuerdo con el actual gobierno de Bachelet el eje fundamental de la política social lo constituye el recientemente instaurado sistema de protección

** Francisco Covarrubias es ingeniero civil, con un postítulo en evaluación social. Es director de Estudios y Consultorías FOCUS. Ignacio Irarrázaval es doctor en política social por la London School of Economics, director del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y profesor de políticas públicas de la misma Universidad. María de los Ángeles Morandé es socióloga y magíster en desarrollo urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile, investigadora del Centro de Políticas Públicas de la misma universidad.

social, que representa un giro hacia una política social más integral por articular el conjunto de programas de la red de protección social del Estado y porque considera programas de protección social para todas las personas, desde que nacen y a lo largo de la vida, con un fuerte énfasis en apoyar a la población en mayor riesgo, pobreza o vulnerabilidad, haciéndose cargo de esta forma, de las contingencias y desafíos del desarrollo. Este sistema de protección social tiene soporte en tres elementos básicos: la ficha de protección social como puerta de acceso al sistema; las transferencias monetarias no contributivas o subsidios, y el SIIS.

El presente trabajo se centra en el análisis del SIIS implementado en Chile y hace una descripción detallada de su operación en tanto eje de la estrategia de protección social.

2. Descripción general de la estrategia de protección social

En Chile la estrategia de protección social se basa en la convicción de que las políticas sociales tienen como objetivo superar la pobreza y acabar con las desigualdades que están en la base de los riesgos sociales que afectan a las familias y a las personas. En este sentido, los riesgos propios del desarrollo y las adversidades como el desempleo, el trabajo precario, los bajos ingresos, la enfermedad y la falta de educación, que amenazan a grupos vulnerables como niños, mujeres, adultos mayores o personas con discapacidad, son temas ineludibles para un sistema de protección social.

En este contexto, el sistema de protección social se define como el conjunto coordinado de políticas y acciones que acompañan el ciclo vital de las personas, que se conciben como un derecho exigible y cuyo destinatario es la familia en toda su diversidad, entendida como sujeto de riesgo hacia el cual se orienta la protección social (MIDEPLAN, 2008). Este mecanismo permite brindar seguridad a las personas durante toda su vida y garantizarles derechos sociales que les permitan reducir los riesgos, generando condiciones de mayor igualdad y oportunidades de progreso. Así, dentro de las políticas sociales regulares, las políticas de protección social actúan como un seguro social en el marco de la “securitización” de las políticas sociales.

El sistema de protección social actúa en Chile con dos lógicas complementarias, una intersectorial y otra sectorial, que se materializan en políticas diseñadas e implementadas integradamente como subsistemas del sistema de protección social, y a través de políticas o subsistemas que operan desde los ministerios sectoriales.

Desde la perspectiva intersectorial, la implementación de este sistema empezó en 2002, concretamente con la instalación del sistema de protección hacia las familias más pobres y vulnerables “Chile Solidario”, que se ha desarrollado en forma gradual y que estableció como meta llegar a 2010 con un sistema de

protección social garante de los derechos sociales, económicos y culturales de todas las personas a lo largo de su vida. Como parte de la estrategia de protección social, una decisión política ha sido la universalización progresiva de las prestaciones sociales, es decir que vayan incrementándose en el tiempo y amplíen su radio de cobertura en la población como garantía de un sistema de protección social permanente.

2.1 Implementación de la estrategia de protección social

2.1.1 Componentes del sistema de protección social

El sistema de protección social en Chile se orienta principalmente a garantizar progresivamente el acceso universal a programas sociales, con sus principales ejes de acción en pobreza e infancia, bajo la coordinación del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). A pesar de las pretensiones de universalidad de esta política, se ha puesto un fuerte énfasis en las familias más pobres y en los grupos más vulnerables como punto de partida para la superación de la pobreza y la equidad social.

De acuerdo con lo anterior, los pilares fundamentales del sistema de protección social son un subsistema de protección para las familias en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad denominando “Chile Solidario”, y un subsistema para dar mejores oportunidades de desarrollo a los niños desde que están en el vientre de su madre y a la primera infancia, denominado “Chile Crece Contigo”. A continuación se describen en mayor detalle cada uno de estos subsistemas.

- Chile Solidario

El subsistema Chile Solidario se inició en 2002 y su gestión ha estado a cargo del MIDEPLAN. Tal como establece la Ley N.º 19.494, se trata de un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza que propone lograr el cumplimiento progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, para que satisfagan sus necesidades básicas y superen sus actuales condiciones de vida. Este sistema se concibe desde sus orígenes a partir de una perspectiva integral, en la medida que busca articular en torno a la familia el conjunto de programas sociales existentes, orientándose a promover la incorporación de la población con vulnerabilidad social a las redes de protección social, bajo un sistema coordinado y con una institucionalidad única, que permite a las personas acceder a prestaciones sociales de tipo asistencial y promocional, monetarias y no monetarias, en las diferentes dimensiones de la extrema pobreza.

Chile Solidario es el pilar básico de la estrategia de protección social chilena; desde sus inicios se concibió como el primer paso para avanzar hacia un sistema de protección más contundente, que pretende cambiar el enfoque desde la satisfacción de las necesidades hacia la garantía de los derechos sociales. Por otra parte, el sistema introduce innovaciones en materia de protección social al considerar como foco de intervención a las familias más pobres y vulnerables, en las cuales se focalizan las prestaciones sociales mediante un trabajo directo y personalizado, bajo un compromiso de esfuerzo familiar por el mejoramiento de

sus propias condiciones. A fines de 2006, Chile Solidario había incorporado alrededor de 290.000 familias en extrema pobreza, dentro de las cuales se incluían, además, adultos mayores de 65 años que vivían solos y personas en situación de calle. Para ello el subsistema opera a través de sus programas Puente (para las familias en extrema pobreza), Vínculos (adulto mayor) y Personas en Situación de Calle. Con la lógica de garantizar el ejercicio progresivo de derechos, se prevé incorporar también familias con padres o hijos privados de libertad.

El subsistema Chile Solidario contempla cinco componentes:

- i. *Apoyo psicosocial.* Consiste en un acompañamiento personalizado por parte de un profesional o técnico que acuerda con la familia un plan de trabajo para alcanzar un conjunto de condiciones económicas y sociales mínimas, a través de visitas periódicas a domicilio.
- ii. *Bono de protección a la familia.* Consiste en un aporte monetario mensual a las familias integradas al subsistema Chile Solidario a condición de que cumplan un compromiso en función de los problemas y necesidades que ellas mismas han identificado. Este bono es asignado en montos decrecientes durante los 24 meses de la participación en el programa y está asociado al cumplimiento del “compromiso familiar” que se firma con cada familia.
- iii. *Subsidios monetarios preferentes.* Preferencia en la asignación de prestaciones monetarias tradicionales a las que tienen derecho por sus condiciones socioeconómicas: subsidio único familiar (SUF) para todos los menores de 18 años, pensiones asistenciales de vejez para todos los mayores de 65 años, pensión asistencial de invalidez, pensión asistencial a las personas con discapacidad mental y subsidio de agua potable. Estas transferencias buscan incrementar la disponibilidad de ingresos de las familias.
- iv. *Acceso preferente a programas de promoción social.* Busca integrar a otros organismos públicos y entidades privadas para lograr el desarrollo de una mayor y coordinada oferta de programas sociales orientada a la extrema pobreza. Las prestaciones se otorgan por lapsos de tiempo determinados y con alcance limitado, considerando que los plazos sean los técnicamente convenientes para lograr la adecuada inserción socioeconómica de los miembros de las familias beneficiarias. Esto incluye programas de nivelación de estudios y de competencias laborales; ayudas técnicas para personas con discapacidad; prevención y rehabilitación de la drogadicción; atención de niños en situación de riesgo; prevención y apoyo ante situaciones de violencia intrafamiliar; acceso garantizado a prestaciones de la Junta Nacional de Auxilio Escolar (JUNAEB); cotización previsional para los jefes de familia cesantes, y subsidio preferente para la contratación de los jefes de familia desocupados.
- v. *Bono de egreso.* Las familias beneficiarias del apoyo personalizado que al mes 24 hayan cumplido con las condiciones establecidas en el compromiso familiar y por tanto superan la situación de extrema pobreza, son beneficiadas por

tres años con un bono de egreso que se entrega a partir del término del bono de protección, por un monto equivalente al valor vigente de subsidio familiar (aproximadamente US\$5 mensuales por persona).

- Chile Crece Contigo

El sistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo se creó en 2006 y ha tenido como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente a todos los niños, desde la gestación hasta que cumplen los 4 años e ingresan a pre-kinder, con apoyos especiales a quienes presentan alguna vulnerabilidad mayor. El subsistema da acceso a los servicios y prestaciones que atienden las necesidades de los menores y apoyan su desarrollo en cada etapa de su crecimiento. Además, apoya a las familias y a las comunidades donde los niños crecen y se desarrollan.

El subsistema comenzó a implementarse en 2007, enmarcado dentro del Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-10, y está en línea con los compromisos asumidos por Chile al ratificar en 1990 la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Las prestaciones bajo su coordinación recaen en diferentes áreas: apoyo al desarrollo biopsicosocial del niño a partir del control prenatal, promoción del parto humanizado, y reforzamiento del control del niño sano; acceso a la educación preescolar de calidad (sala cunas y jardines); protección laboral de la maternidad y paternidad, y ayudas técnicas para los niños que presenten alguna discapacidad.

Chile Crece Contigo es coordinado por un comité de ministros presidido por MIDEPLAN e integrado por los ministerios de Educación, Hacienda, Salud, Trabajo y Previsión Social, Justicia, Vivienda y Urbanismo; la Secretaría General de la Presidencia y el Servicio Nacional de la Mujer, cuya jefatura tiene rango ministerial. Además, cuenta con un comité técnico con representación de los ministerios y de sus servicios asociados. Las municipalidades articulan la red local del sistema.

Como herramientas de apoyo a la gestión del sistema se establecieron el Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil, que permite generar iniciativas locales destinadas a diagnosticar y tratar oportunamente rezagos en el desarrollo, y el Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia. Para su implementación a nivel local se creó el Programa de Fortalecimiento Municipal como un apoyo especial para la operación en red del sistema. Actualmente se discute en el Congreso un proyecto de ley¹ que busca institucionalizar este subsistema bajo una ley que dé respaldo legal a Chile Crece Contigo, como sucedió con el subsistema Chile Solidario. Además, esta ley busca crear y dar institucionalidad a un sistema intersectorial de protección social como un modelo de gestión y coordinación del conjunto de prestaciones sociales del Estado

1 Boletín N° 6260-06, ingresado en diciembre de 2008.

destinadas a la población más vulnerable (como Chile Crece Contigo y Chile Solidario) con la posibilidad de incorporar nuevos subsistemas intersectoriales de protección social.

2.1.2 Otros programas del sistema de protección social

Bajo la lógica sectorial forman parte de la estrategia de protección social el sistema de Acceso Universal con Garantías Explícitas en Salud (AUGE), el acceso universal a 12 años de educación, un sistema de pensiones solidarias, y una serie de otras prestaciones sociales gestionadas desde distintos organismos públicos sectoriales.

El AUGE está a cargo del Ministerio de Salud, que seleccionó un conjunto prioritario de enfermedades y condiciones de salud para asegurar a toda la población las prestaciones asociadas con ellas. Este régimen supone que el acceso a la salud es un derecho universal y exigible de las personas y busca mayor equidad e igualdad en el acceso a la atención de la salud a través de un sistema de garantías. El sistema se puso en marcha inicialmente en el sector público en 2002 y paulatinamente incorporó para su cobertura los problemas de salud y enfermedades más dañinas, particularmente para los más necesitados, hasta llegar a 56 patologías. En 2005 entró en vigencia la ley AUGE (Ley n.º 19.966) que extiende el sistema al sector privado y garantizar a toda la población el acceso sin discriminación por capacidad de pago. Las prestaciones de salud que requieran la atención de las enfermedades que han sido priorizadas tienen garantías de calidad (las prestaciones son otorgadas solo en instituciones de salud acreditadas por el Ministerio de Salud), oportunidad (las personas deben ser atendidas en un plazo máximo bajo la fiscalización de la Superintendencia de Salud), y protección financiera (especialmente para los más pobres, quienes se pueden atender gratuitamente, mientras que las demás personas contribuyen con un 20% en el pago de las prestaciones).

Respecto del sector educacional, en 2003 el Congreso Nacional aprobó por unanimidad una reforma constitucional que establece la obligatoriedad de la educación secundaria y extiende a 12 años la escolaridad universal. Desde ese entonces el Estado, bajo la coordinación del Ministerio de Educación, está obligado a proveer educación gratuita al ciclo secundario superior para toda la población. Otros programas también brindan apoyo a diferentes grupos de la población en el ámbito de la educación, con acciones dirigidas a la educación preescolar, la alimentación escolar, el apoyo para los materiales escolares, becas para estudiantes provenientes de hogares vulnerables, becas para estudiantes indígenas y de zonas aisladas, programas de educación para alumnos con necesidades educativas especiales, y programas de educación para adultos, entre otros.

En el ámbito previsional, de acuerdo con la Ley N° 20.255 a partir de julio de 2008 entró en vigencia una reforma al sistema de pensiones que busca entregar

protección social a toda la población, independientemente de las oportunidades que haya tenido durante su vida activa. Esta reforma reconoce el rol público del Estado en el sistema de pensiones y, basado en un principio de solidaridad, persigue asegurar una pensión digna y protección para la vejez o invalidez, en el perfeccionamiento de las administradoras de fondos de pensiones (AFP). La reforma crea un sistema de pensiones solidarias para las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y que pertenezcan al 40% más pobre de la población. El sistema pretende operar gradualmente hasta su plena capacidad, estimada para 2012, cuando se espera cubrir al 60% de la población más pobre. Existe una pensión básica solidaria de vejez (PBSV) para las personas mayores de 65 años, y una pensión básica solidaria de invalidez (PBSI) para las personas entre 18 y 65 años calificadas como inválidas. Además se creó el aporte previsional solidario (APS) como complemento a las pensiones de quienes hayan cotizado en un sistema previsional pero que reciban una pensión de bajo monto y pertenezcan al 40% más pobre de la población. Al igual que en el caso de las PBS, existe un aporte solidario de vejez para los mayores de 65 años y un aporte solidario de invalidez para las personas inválidas de entre 18 y 65 años. Este subsistema está bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

En el ámbito de la salud destacan programas de salud escolar, de atención de salud familiar, y de salud mental. También los del área de capacitación y empleo, entre los cuales hay algunos dirigidos al apoyo a microempresarios o trabajadores independientes, y otros orientados hacia jóvenes o personas con discapacidad. Además, existen programas de habilitación e intermediación laboral, certificación de competencias laborales, reinserción laboral, seguros de cesantía, y asistencia judicial en materia laboral.

En el área de vivienda y urbanismo, se distinguen distintos programas de subsidio habitacional, habitacionales para el adulto mayor, de mejoramiento de la vivienda y el entorno, de espacios públicos, y de fondos concursables para proyectos comunitarios y barriales, entre otros.

En el ámbito judicial se implementaron programas de asistencia jurídica y legal para personas de escasos recursos. Destacan programas que protegen a la familia y a la mujer, programas para el tratamiento de personas con discapacidad, y pensiones para personas con discapacidad mental. El sistema de protección social contempla, además, programas de actividades artísticas, culturales y recreativas.

2.1.3 Vínculo de los programas sociales con el SIIS

El SIIS es uno de los pilares básicos de la estrategia de protección social chilena y permite contar con toda la información acerca de las prestaciones sociales que entrega el Estado a sus beneficiarios y, a través de herramientas tecnológicas, facilitar y aumentar la eficiencia en la entrega de dichas prestaciones, y actuar

coordinadamente entre los organismos prestadores de los servicios y las instituciones de protección social.

Como ya se dijo, la puerta de entrada al sistema de protección social y su red de programas y prestaciones es la FPS, instrumento de caracterización socioeconómica que permite identificar los rasgos más relevantes de los beneficiarios y posibilita focalizar las acciones, prestaciones y beneficios. El RIS permite hacer operativa la información que se desprende de este instrumento y concentrar en una sola base de datos la información de todas las prestaciones sociales que entrega el Estado a través de sus organismos. Opera a través de una plataforma interoperable o SIIS que permite el intercambio de información respecto de programas sociales y beneficiarios entre distintos organismos públicos.

La información o base de datos de la FPS se almacena en el SIIS, donde también se encuentra asociada toda la información de los beneficiarios y las prestaciones correspondientes a los subsistemas intersectoriales administrados por MIDEPLAN, Chile Solidario y Chile Crece Contigo. Asimismo, se encuentra almacenada en el RIS la información de programas y prestaciones sociales sectoriales de 15 instituciones en convenio con MIDEPLAN.

2.2 Gasto público en protección social y en programas sociales

El gasto público se registra en las finanzas nacionales de acuerdo con los gastos efectuados por las diferentes unidades de gobierno, independientemente de la institución que los realiza, y se agrupa en categorías funcionales, según recomendación del Fondo Monetario Internacional (FMI), que no necesariamente se condicen con las prestaciones sociales antes descritas. De acuerdo con esta clasificación, el gasto público social agrupa cinco áreas: vivienda y servicios comunitarios; salud; actividades recreativas, cultura y religión; educación, y protección social. Como muestra el cuadro 1, el gasto público social total alcanzó en 2007² US\$21.269 millones, lo que representa el 66% del gasto público total de ese año³. Dentro del gasto social la mayor proporción correspondió a protección social (30%), seguida de educación (17%) y salud (16%).

2 Tipo de cambio en 2007: US\$1 = \$495,82.

3 De acuerdo con el presupuesto proyectado para 2009 el gasto social alcanzaría el 69% del gasto total.

CUADRO 4.1 | **Gasto público total en 2007. En millones de US\$ de 2007**

Servicios públicos generales	1.910
Defensa	2.104
Orden público y seguridad	2.264
Asuntos económicos	4.612
Protección del medio ambiente	102
Vivienda y servicios comunitarios	479
Salud	5.143
Actividades recreativas, cultura y religión	230
Educación	5.562
Protección social	9.856
Total	32.262

Fuente: Estadísticas de las finanzas públicas, Ministerio de Hacienda.

Como muestra el cuadro 4.2, en la última década el gasto social ha aumentado en más de un 60%, con el mayor incremento en vivienda y en actividades recreativas y culturales, un 130% cada uno; seguidos del gasto en salud, que aumentó en un 100%, el gasto en educación, que creció en un 72%, y el gasto en protección social, que se acrecentó en un 38%.

El mayor salto en el gasto en protección social se produjo en 2005, cuando aumentó un 6,5% en un año, en coincidencia con la mayor consolidación del programa Chile Solidario⁴ y con la instalación más definitiva en el país de un sistema de protección social de acuerdo con las prioridades gubernamentales de esos años.

CUADRO 4.2 | **Evolución del gasto social entre 1998-2007. En millones de US\$ de 2007**

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Vivienda y servicios comunitarios	208	323	291	216	212	213	292	295	406	479
Salud	2.531	2.657	2.854	3.089	3.241	3.435	3.690	4.017	4.547	5.142
Actividades recreativas, cultura y religión	100	119	125	120	156	159	164	171	175	230
Educación	3.225	3.595	3.745	4.039	4.310	4.372	4.710	4.707	4.997	5.562
Protección social	7.148	7.561	7.960	8.235	8.380	8.462	8.695	9.264	9.539	9.856
Total	13.212	14.254	14.976	15.700	16.299	16.640	17.552	18.455	19.664	21.269

Nota: Debido al redondeo los totales son aproximados.

Fuente: Estadísticas de las finanzas públicas, Ministerio de Hacienda.

En el cuadro 4.3 se detallan las subcategorías incluidas en el gasto en protección social a 2007, las que, como se dijo, no necesariamente coinciden con el concepto de protección social utilizado por el gobierno. El gasto total en protección social en dicho año rondó los 10.000 millones de dólares. En términos per cápita⁵ el gasto público correspondía aproximadamente a US\$1.945, el gasto social a US\$1.280 y el de protección social a US\$594.

4 En 2005 el subsistema Chile Solidario había aumentado su cobertura en un 26%, para llegar a un total de 215.000 familias.

5 En 2007, de acuerdo con las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas, Chile tenía 16.598.074 habitantes (proyecciones basadas en el Censo de Población 2002 y estadísticas vitales).

CUADRO 4.3 | **Gasto en protección social 2007. En millones de US\$ de 2007**

Edad avanzada	7.094
Familia e hijos	820
Desempleo	118
Vivienda	1.285
Investigación y desarrollo relacionado con protección social	57
Protección social n.e.p.	483
Total	9.856

Nota: Debido al redondeo el total es aproximado.

Fuente: Estadísticas de las finanzas públicas, Ministerio de Hacienda.

Las prestaciones monetarias focalizadas por medio de FPS a 2007 (cuadro 4.4) alcanzaron la suma de US\$798 millones, los cuales comprenden los subsidios y transferencias monetarias entregadas por el sistema de protección social a las familias más pobres y vulnerables, en concepto de asistencia, servicios básicos y protección escolar, entre otros. Si se compara con el gasto total en protección social establecido de acuerdo con las categorías del FMI, las transferencias monetarias corresponderían al 12% del gasto en este ítem. El resto del gasto en protección social se distribuiría en programas y prestaciones sociales.

CUADRO 4.4 | **Prestaciones monetarias entregadas al 2007. En millones de US\$ de 2007**

Subsidios familiares	125
Pensiones asistenciales	554
Subsidio agua potable y alcantarillado	76
Bonos de protección escolar	32
Subsidio pro retención escolar	11
Total	798

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Social, MIDEPLAN.

2.3 Institucionalidad del sistema de protección social

La institucionalización del subsistema Chile Solidario, bajo la coordinación de una secretaría ejecutiva en MIDEPLAN, marca el paso para la posterior institucionalización del sistema en su conjunto. Así, para la coordinación del sistema de protección social y la articulación de los distintos organismos públicos que cumplen algún rol en él, se creó el Área de Protección Social en el Gabinete de la Presidencia de la República, coordinada por MIDEPLAN e integrada por los ministerios de Cultura, Educación, Salud, Trabajo y Previsión Social, Vivienda y Urbanismo, y el Servicio Nacional de la Mujer. Esta área de protección social encabezada por MIDEPLAN, como ya se mencionó, también está a cargo de la coordinación del subsistema intersectorial Chile Crece Contigo y se encarga de articular el trabajo de los organismos públicos y de impulsar servicios de calidad para la atención de la población que se encuentre asociada a estos dos subsistemas.

Como soporte técnico al Área de Protección Social del Gabinete se crea la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Social, encargada de complementar la labor de los organismos públicos en torno a la red integral y progresiva de prestaciones sociales. Al mismo tiempo, a través de su División Social, MIDEPLAN se encarga de la gestión y administración de la FPS y del SIIS en su conjunto.

Como se destacó al explicar los componentes del sistema de protección social, el Ejecutivo busca una mayor institucionalización de la estrategia de protección social con la creación de una ley que dé institucionalidad legal al subsistema Chile Crece Contigo y establezca la creación de un sistema intersectorial de protección social.

Si bien el diseño y la gestión de las políticas y acciones intersectoriales o sectoriales que integran la red de protección social están a cargo de diferentes ministerios y servicios públicos que entregan prestaciones sociales en distintos ámbitos de intervención, su implementación a nivel local depende en gran parte del trabajo de los municipios, que tienen responsabilidad tanto en la aplicación y actualización de la ficha de protección social como en la entrega de transferencias monetarias. En este sentido, habrían de tener un papel decisivo dentro de la estrategia de protección social, ya que el funcionamiento coherente y la incorporación de la totalidad de los actores de una misma localidad dentro de la red social de protección integrada dependen, en gran parte, de las capacidades locales y de la acción municipal.

Al respecto, un punto débil es la falta de capacidad técnica y económica de algunos municipios para llevar adelante estas tareas, debido a la diversidad de las 345 comunas de Chile y a la falta de recursos humanos y financieros de muchas de ellas. Los mismos funcionarios municipales suelen quejarse de una sobrecarga de funciones por la incorporación permanente de nuevos programas y prestaciones sociales, sin las transferencias de recursos necesarias para ello; muchas veces los mismos equipos municipales tienen que asumir una variedad de funciones sin contar con la preparación requerida. En este sentido, la certificación de competencias de los municipios para temas sociales se considera un paso central y necesario para una estrategia de protección social más profesionalizada, coordinada y eficaz.

2.4 Conclusiones

La política de protección social chilena ha avanzado desde una ampliación de las prestaciones sociales estatales mediante la focalización del gasto social hacia una política social más integral, que articula un conjunto de programas en una red de protección social. Si bien el énfasis está puesto en proteger a la población más vulnerable de los riesgos e inequidades asociados al desarrollo, la estrategia de protección social apunta a convertirse en un sistema universal.

En las primeras etapas la acción estatal en protección social se centró principalmente en las familias más vulnerables, y prosiguió con un sistema integral

de protección de la infancia, con iniciativas para un sistema previsional más equitativo, y con otras prestaciones sociales que se fueron incorporando a la lógica de protección social. Asimismo, para desarrollar acciones de tipo general se garantizó el acceso universal a los sistemas de salud y educación. Esta diversidad de prestaciones sociales articuladas bajo el sistema de protección social se basa en la FPS como instrumento de focalización y en el sistema integrado de información social para canalizar su acción hacia los beneficiarios.

Además de contar a nivel central con una institucionalidad transversal con capacidad de articulación y coordinación, el sistema de protección social, en su naturaleza integral e intersectorial, debe robustecer a nivel local la capacidad técnica y administrativa de las municipalidades para asegurar el traspaso efectivo de los recursos y, a partir de la descentralización del sistema, su operatividad coordinada y eficiente.

3. Sistema Integrado de Información Social

El SIIS es la plataforma tecnológica que da soporte informático al sistema de protección social, que surge a partir del mandato de la ley Chile Solidario y que articula en el ya mencionado registro de datos RIS toda la información proveniente de municipalidades y entidades públicas que administran prestaciones sociales. El SIIS permite la interoperabilidad para el intercambio de información social.

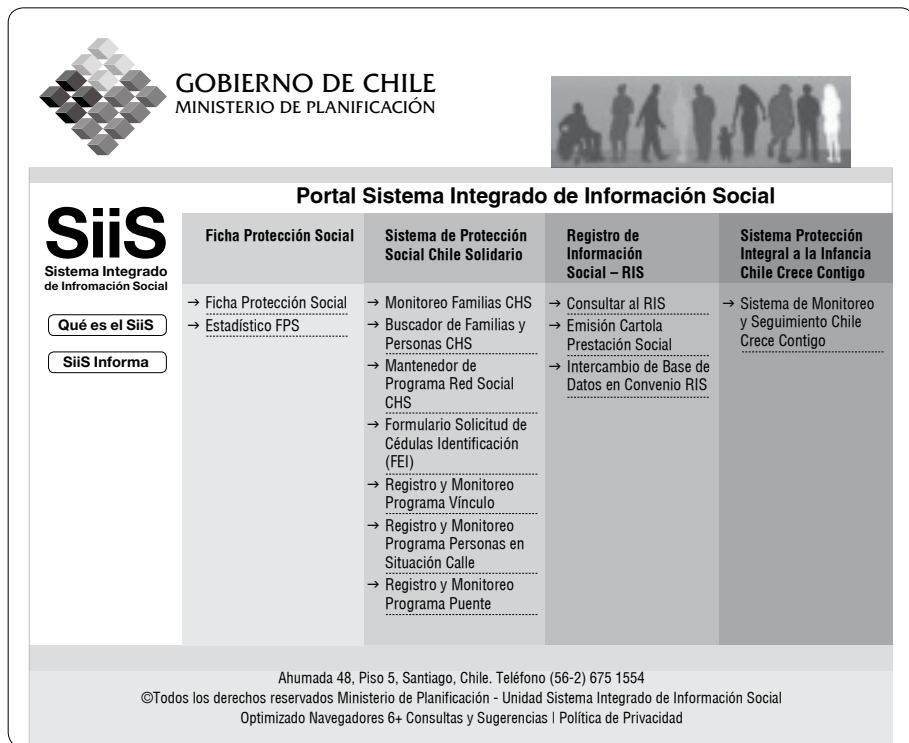
El sistema, creado como una plataforma escalable que permitirá integrar otros subsistemas de protección social, contempla diferentes módulos, tal como ilustra la figura 4.1. Un primer módulo corresponde a la información del subsistema Chile Solidario y sus prestaciones, en el cual se dispone información sobre las familias beneficiarias y para el monitoreo de las prestaciones. Otro módulo permite el acceso a información sobre el subsistema Chile Crece Contigo, sus beneficiarios y el seguimiento y monitoreo de sus prestaciones.

Un tercer módulo da acceso a la información correspondiente al RIS, que a partir de bases de datos interconectadas alimenta el SIIS, creado y administrado por MIDEPLAN para el registro, almacenamiento y procesamiento de la información correspondiente a los atributos sociales, civiles y socioeconómicos de la población que accede a los distintos programas sectoriales, permitiendo identificar a los destinatarios de las prestaciones y asignar y racionalizar las prestaciones sociales que entrega el Estado. Para esto MIDEPLAN establece convenios de intercambio de información con los servicios públicos que entregan beneficios a la población. Como se mencionó en el punto 2.1.3, 15 instituciones mantienen convenios de colaboración e intercambio de información, entre ellas hay servicios públicos del área educacional, de capacitación, emprendimiento, discapacidad, adulto mayor, desarrollo indígena, previsión social, entre otros; estas instituciones pueden alimentar el sistema con más de una base de datos correspondientes a sus diferentes prestaciones. Adicionalmente MIDEPLAN establece convenios con los 345 municipios del país, quienes cargan al sistema la

información sobre las prestaciones del subsistema Chile Solidario, Chile Crece Contigo, la FPS y las transferencias monetarias.

Por último, dispone de un módulo de información sobre la FPS y estadísticas de la aplicación del instrumento. Dicha ficha opera como el mecanismo de estratificación para la racionalización de las prestaciones del Estado, por lo tanto constituye la información base del SIIS.

FIGURA 4.1 | Portal del Sistema Integrado de Información Social



Fuente: <www.mideplan.cl>

3.1 Componentes del sistema de caracterización e identificación de beneficiarios

3.1.1 Mecanismo de estratificación: Ficha de Protección Social

La FPS es el instrumento de estratificación social que permite identificar las necesidades de los hogares y que ha sido definido como la puerta de acceso de las personas al sistema de protección social. Este mecanismo se ha venido perfeccionando desde su creación en la década de 1980, a través de diferentes versiones en sintonía con las orientaciones de la política social y su transformación hacia un sistema de protección social.

En esa década la política social se centraba en la asignación de beneficios sociales para la población más pobre o carente de recursos. Para la identificación de los potenciales beneficiarios se usaba la ya mencionada ficha CAS, diseñada para estratificar a las familias más pobres, que aunque tuvo cambios a fines de la década de 1990 (ficha CAS 2) y otros intentos más recientes (ficha CAS-familia), mantuvo su función de detectar a las familias con mayores necesidades para canalizar los subsidios y programas sociales. En términos operativos la ficha CAS era aplicada de manera descentralizada en el territorio nacional directamente por las municipalidades, respondiendo a las solicitudes directas realizadas por las familias, o a un conjunto de familias localizadas mediante la realización de barridos comunales. En diciembre de 2005 MIDEPLAN administraba información para alrededor de 2 millones de familias en el sistema nacional CAS.

En 2006, después de analizar las dificultades de la ficha CAS para caracterizar la realidad social de la pobreza y con el objeto de incluir como criterio de focalización los riesgos sociales a los que están expuestas las personas, grupos y segmentos vulnerables de la población, el Gobierno creó un nuevo instrumento de estratificación social —la FPS—, que responde a la instauración de una política de protección social fundada en derechos y que permitiría adecuar los instrumentos existentes a esta nueva lógica. Este cambio apunta a seleccionar con mayor pertinencia y precisión a los potenciales beneficiarios de los programas sociales y beneficios del Estado, no solo en virtud de su condición socioeconómica general, sino también en función de necesidades diferenciadas y de situaciones específicas, como discapacidad, vejez, desempleo, bajos ingresos, enfermedades, entre otras. Así, también permite ampliar la cobertura de información con respecto a actuales o potenciales beneficiarios de las prestaciones sociales, manteniendo a la fecha antecedentes de 9 millones de personas, que corresponden a 2,5 millones de familias y representan más del 50% de la población del país.

La FPS, como nuevo instrumento de focalización y mecanismo de acceso al sistema de protección social, tiene dentro de sus objetivos identificar y priorizar con mayor precisión a la población sujeta a beneficios sociales, caracterizando la condición socioeconómica de las familias y sus vulnerabilidades de manera de proveer información válida y confiable para darles protección social. En este sentido, aunque la FPS permite identificar al segmento de familias, y sus miembros, con mayor riesgo social, a la hora de seleccionar deja primar sin embargo los criterios de los programas específicos que forman parte de una protección social progresiva, cuyas coberturas avanzan hacia la universalización de derechos. Como dato adicional, el 72% de las familias encuestadas con FPS pertenecen al 40% más vulnerable de la población.

3.1.2 Variables de caracterización socioeconómica

Las variables de caracterización socioeconómica recogidas mediante la FPS tienen que ver con las condiciones de vulnerabilidad y pobreza de las familias. Las variables se agrupan en tres categorías: las relacionadas con los recursos econó-

micos, las que miden las necesidades de las familias, y las relacionadas con los riesgos económicos que enfrentan las familias.

- Variables relacionadas con los recursos económicos

Los activos económicos son los ingresos efectivos de una familia y, principalmente, la capacidad de generación de ingresos monetarios de sus miembros en edad de trabajar, que deriva de las competencias laborales de los mismos, incluidos tanto quienes están ocupados, como quienes podrían estarlo (inactivos y desocupados). La capacidad de generación de ingresos se asocia a variables como la escolaridad y la situación laboral, así como a los ingresos efectivamente percibidos en un período. Sin embargo, es necesario tener presente que estas variables pueden ser imperfectas, en tanto es difícil medir la totalidad de las variables que influyen en la generación de ingresos, pues los ingresos de un período están afectados por componentes transitorios y, en el caso de los trabajadores independientes e informales, resultan de difícil verificación.

Dentro de este grupo de variables la FPS registra indicadores de educación como el nivel educacional alcanzado; último curso aprobado; asistencia a algún curso de capacitación el último año; asistencia escolar a quienes se encuentran en edad escolar; y las razones de inasistencia. Respecto de la situación ocupacional la FPS registra variables como permanencia en el empleo; ocupación u oficio, rama de actividad a la que pertenece el trabajo; categoría ocupacional; existencia de contrato de trabajo; tipo de relación contractual; cotización en sistema previsional; ingreso o remuneración líquida el mes anterior; otros ingresos provenientes del trabajo; otras ocupaciones e ingreso percibido por ellas; otros ingresos por concepto de propiedades, seguros, pensiones o subsidios estatales.

Como indicadores indirectos de los ingresos de los hogares se consideran variables como la propiedad del sitio y de la vivienda, el nivel de hacinamiento (relación entre tamaño de la familia y el tamaño de la vivienda); y el nivel de allegamiento en el hogar (número de núcleos dentro de una familia). Para ello, la FPS registra información sobre la propiedad del sitio, propiedad de la vivienda y número de piezas de la vivienda. No se considera la posesión de bienes durables, pues a juicio de MIDEPLAN pueden dar información equívoca en relación con equipamientos del hogar que se dejan de utilizar por pérdida o reducción de la capacidad de pago de las familias, o porque su medición podría ser discriminatoria para las familias que se esfuerzan en superar condiciones de carencia y buscan mejorar su calidad de vida. Con relación a lo anterior, existe evidencia de la universalización de bienes durables de acuerdo con la información del Censo de Población 2002, ya que con la expansión de los subsidios habitacionales y de la cobertura de los programas de vivienda social sin deuda, la calidad de la vivienda y la posesión de bienes durables no identificarían adecuadamente a las familias vulnerables.

- Variables relativas a las necesidades

Los factores relacionados con las necesidades de las familias se plasman en tres tipos de variables:

- a. Número de integrantes del grupo familiar: es la medida más tradicional de las necesidades de las familias, tal como se reporta en las mediciones de pobreza que se basan en el ingreso per cápita de los hogares.
- b. Estructura de edades de los miembros de la familia: corregir el tamaño familiar por estructura de edades permite un tratamiento más cuidadoso de las necesidades del hogar, pues las necesidades de los niños son distintas a las de sus padres y todos ellos, a su vez, tienen necesidades distintas a las de los adultos mayores.
- c. Composición de la familia y rasgos de sus miembros: relación entre perceptores de ingreso y dependientes como niños, adultos mayores o miembros de la familia con enfermedades crónicas o discapacidades. Considerar estas características de la composición familiar es relevante en tanto estas personas tienen necesidades materiales particulares y demandan tiempo de dedicación por parte de otros miembros del hogar.

La FPS provee información respecto de estas variables al registrar datos de identificación de cada uno de los integrantes del grupo familiar (rol único tributario [RUT], nombres y apellidos); edad de los integrantes; datos de composición de la familia, como pertenencia a pueblos originarios; tipo de discapacidad; certificación de la discapacidad en el sistema de salud; capacidad para realizar actividades domésticas y cotidianas; controles de salud de los niños y adultos mayores; presencia de enfermedades crónicas; miembros del hogar que residen fuera de la vivienda por razones de enfermedad o presidio, entre otras.

- Variables relativas a los riesgos

El tercer grupo de variables son las relacionadas con los riesgos que enfrentan los hogares, dimensión que se vincula con el concepto de vulnerabilidad que subyace en el nuevo enfoque de la política social. Las variables relativas a los riesgos se consideran en dos niveles: riesgos individuales y riesgos que operan a nivel del territorio. Los factores de riesgo individual del hogar se relacionan con factores de salud, dependencia, discapacidad y precariedad laboral. Los riesgos del territorio tienen que ver la variable urbano-rural, por una parte, y la comparación de la situación laboral de los miembros de la familia con las tasas de desempleo regional. Estas variables se recogen en la FPS a partir de los indicadores descritos en los dos grupos de variables anteriores.

3.1.3 Cálculo del puntaje de la FPS

Luego de la aplicación de la FPS, la información se procesa para evaluar las vulnerabilidades que pueda presentar una familia, para lo cual el cálculo del puntaje de la FPS combina tres elementos centrales.

- a. La capacidad generadora de ingresos (CGI) de cada uno de los integrantes de la familia: entendida como un índice construido a partir de la valoración promedio que el mercado laboral realiza sobre un conjunto de atributos asociados al capital humano, atributos personales, y las características de los integrantes de la familia. Esto se estima a partir de la identificación de un “clon” promedio de acuerdo con los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)⁶. La CGI de una familia se construye para cada uno de sus integrantes, considerando como referencia a tres grupos: ocupados (asalariados e independientes), desocupados (cesantes o que buscan trabajo por primera vez) e inactivos (personas en edad de trabajar que no son proactivos para conseguir empleo); a los cuales se les estima una CGI de acuerdo con sus características personales y su capital humano. En la predicción del ingreso se utilizan ecuaciones que diferencian también por sexo. Esta estimación de la CGI ha recibido algunas críticas, que apuntan a un error estadístico muy grande en la predicción del ingreso del “clon”, pues un coeficiente de determinación bajo puede llevar a un puntaje de corte muy distinto a la realidad.

En el cálculo del CGI se excluyen ciertos grupos que pueden trabajar: los niños menores de 15 años; las personas entre 15 y 24 años que estén estudiando (como su actividad principal); las mujeres embarazadas; las madres de hijos menores de 2 años; los adultos mayores (mujeres mayores de 60 y hombres mayores de 65 años); las personas discapacitadas no autovalentes, y las personas encargadas del cuidado de los miembros de la familia con discapacidad severa o postrados. Este criterio también ha sido criticado, ya que no es tan claro que determinados grupos de la población carezcan de capacidad de generar ingresos.

Los ingresos estimados de cada uno de los integrantes de la familia en condiciones de generarlo se suman, y así se obtiene la CGI del grupo familiar.

- b. Los ingresos económicos de la familia: ingresos que se obtienen de la suma de los recursos que provienen de subsidios monetarios permanentes como jubilaciones, pensiones asistenciales, y montepíos (ingresos permanentes) y de los ingresos declarados por las personas.
- c. El índice de necesidades de la familia: da cuenta de la relación entre los recursos de una familia y sus necesidades, considerando el mayor costo asociado a cubrir las necesidades de grupos específicos. Este índice se construye a partir de escalas de equivalencia o deflatores que corrigen los gastos totales de las familias de acuerdo con las necesidades de sus miembros. Las escalas de equivalencia contemplan tamaño y composición de la familia, y consideran variables como la edad de sus miembros y su situación de autovalencia o dependencia.

El índice de necesidades utilizado para el cálculo del puntaje FPS considera la escala de equivalencia de la Organización de Cooperación y Desarrollo

6 La Encuesta CASEN tiene representatividad nacional y es realizada por MIDEPLAN cada tres años para conocer la realidad socioeconómica del país. Se utiliza como base para el cálculo de los ponderadores de la FPS, pues ambas consideran casi las mismas variables.

Económicos, con modificaciones atinentes a la realidad chilena, además de una corrección por necesidades para los discapacitados dependientes. La escala de equivalencia de la FPS es: $[JH + 0,7(O)]$; donde JH corresponde al jefe de hogar y O a otro integrante de la familia. Cuando los integrantes de la familia son sanos, el factor de corrección es 0,7 excepto para el jefe de hogar, que es 1. Si hay alguna dependencia en los miembros de la familia, se corrige de acuerdo con los factores que especifican en el cuadro 4.5.

CUADRO 4.5 | Escala de equivalencia FPS y clasificación de la dependencia

Grado de dependencia	Factor de corrección
No discapacitado	1
Discapacitado autovalente	1 + 0,2353
Discapacitado dependiente leve	1 + 0,4706
Discapacitado dependiente moderado	1 + 0,8235
Discapacitado dependiente severo, muy severo o postrado	1 + 1,3774

Fuente: MIDEPLAN, 2007a.

Con estos factores de corrección, el índice de necesidades pretende dar cuenta de las necesidades diferenciadas de las familias. A modo de ejemplo, si se tienen tres familias con distintas necesidades, todas de cuatro miembros, el índice de necesidades se calcularía de la siguiente forma:

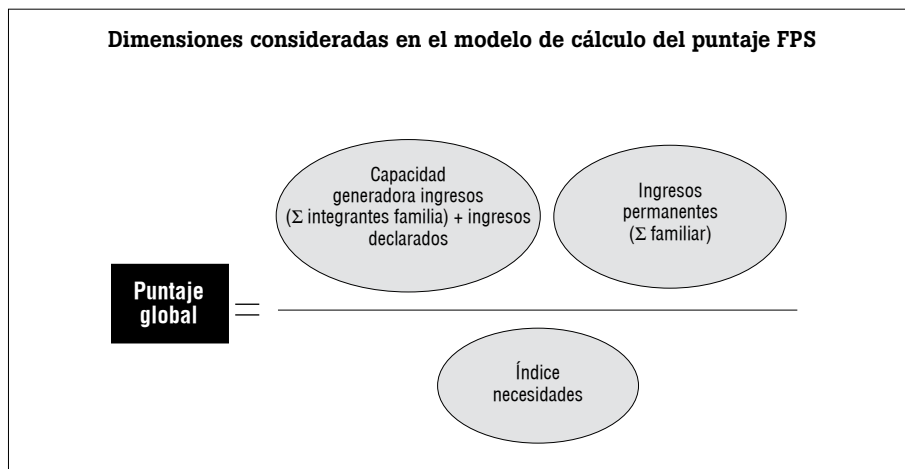
CUADRO 4.6 | Ejemplo de cálculo del índice de necesidades

Familia	Composición de la familia				Per cápita simple	Índice de necesidades
Familia 1	Jefe de hogar	Cónyuge	Hijo 10 años	Hijo 5 años	4	$(JH)*1 + 0,7(O)*1 + 0,7(O)*1 + 0,7(O)*1 = 3,1$
Familia 2	Jefe de hogar	Cónyuge discapacitado moderado	Hijo 10 años	Hijo 5 años	4	$(JH)*1 + 0,7(O)*1,8235 + 0,7(O)*1 + 0,7(O)*1 = 3,6765$
Familia 3	Jefe de hogar discapacitado moderado	Cónyuge	Hijo 10 años	Hijo 5 años	4	$(JH)*1,8235 + 0,7(O)*1 + 0,7(O)*1 + 0,7(O)*1 = 3,9235$

Fuente: MIDEPLAN, 2007a.

Para la estimación de la capacidad total de generar ingresos de la familia se consideran los tres componentes que ilustra la figura 4.2. Un primer componente constituido por la CGI de la familia, que se pondera en un 90% más los ingresos declarados en la FPS, que representan los ingresos actuales de las familias y se ponderan en un 10%, dando cuenta de su situación de corto plazo. Luego, a la CGI de la familia se suman los ingresos permanentes, sumatoria que es ajustada por el índice de necesidades del hogar. Finalmente, esta cifra se transforma a la escala del puntaje de protección social, de acuerdo con puntajes de corte determinados por los deciles de ingresos de la Encuesta CASEN.

FIGURA 4.2 | Cálculo del puntaje de estratificación en la FPS



Fuente: MIDEPLAN.

Los puntajes de corte de la FPS, de acuerdo con la información provista por la Encuesta CASEN 2003, se distribuyen desde un mínimo de 2.072 puntos a un máximo de 6.035 puntos para el primer decil de ingresos; y desde 14.597 puntos a 16.316 puntos para el último decil, como muestra el cuadro 4.7.

CUADRO 4.7 | Puntajes de corte según deciles de vulnerabilidad

Decil	Puntaje mínimo	Media	Puntaje Máximo
1	2.072	4.182	6.035
2	6.036	7.371	8.500
3	8.501	9.437	10.320
4	10.321	11.026	11.734
5	11.735	12.184	12.666
6	12.667	13.127	13.484
7	13.484	13.832	14.236
8	14.236	14.495	14.557
9	14.557	14.574	14.597
10	14.597	14.675	16.316
Total	2.072	11.490	16.316

Fuente: Encuesta CASEN 2003.

La FPS asigna un puntaje general de acuerdo con el modelo de cálculo antes señalado. Este puntaje es utilizado en la entrega de numerosos beneficios; sin embargo, existen algunas prestaciones que no se adjudican directamente con este puntaje sino con un cálculo de puntaje particular, de acuerdo con los objetivos del programa. Además, cada prestación social o subsidio tiene sus propios requisitos y condiciones de postulación, según el segmento de la población al que

se quiera beneficiar, estableciendo puntajes de la FPS de corte según el grupo definido. A modo de ejemplo:

- Para el SUF los requisitos de postulación son contar con la FPS vigente y un puntaje no superior a 11.734 puntos (correspondientes al 40% más vulnerable de la población), y ser potencial “causante” del beneficio. Estos son los beneficiarios que tienen derecho a percibir el beneficio:
 - Menores hasta los 18 años e inválidos, de cualquier edad, que vivan a expensas del beneficiario, que participen de los programas de salud establecidos por el Ministerio de Salud para la atención infantil (hasta los 6 años) y que no perciban renta igual o superior al valor del subsidio familiar.
 - Niños cuyas edades fluctúan entre 6 y 18 años, que acrediten ser alumnos regulares de la enseñanza básica, media, superior u otras equivalentes, en establecimientos del Estado o reconocidos por este, a menos que fueran inválidos.
 - Madres de menores que vivan a sus expensas, por los cuales perciban el SUF.
 - Mujeres embarazadas.
 - Deficientes mentales a que se refiere la Ley n.º 18.600, de cualquier edad, que no sean beneficiarios de pensión asistencial.
- En el caso del subsidio de discapacidad mental el puntaje de corte son los 8.500 puntos, y los beneficiarios deben ser carentes de recursos, lo que significa no tener ingresos propios ni per cápita del grupo familiar superiores al 50% de una pensión mínima.
- Las pensiones solidarias también consideran al 40% más vulnerable (11.734 puntos de la FPS), y benefician a los adultos mayores de 65 años o más, e inválidos de entre 18 y 65 años.
- Los subsidios de vivienda utilizan un puntaje especial de la FPS denominado índice de precariedad habitacional, que se construye a solicitud de dicho ministerio y de común acuerdo con MIDEPLAN. Este puntaje corresponde al puntaje general entregado por la ficha, menos descuentos basados en indicadores de precariedad habitacional calculados con datos a partir de la misma ficha.
- Existen programas que utilizan el puntaje de la FPS aun cuando su población objetivo no es necesariamente la que clasifica la ficha. Es el caso de subsidios de saneamiento de sitios, exención de pago de retiro de basura, subsidio para mejoras en casas con problemas de termitas, entre otros.

3.2 Fuentes de información del SIIS

El SIIS se alimenta, en primer lugar, de la información proveniente de la aplicación de la FPS, que es ingresada al sistema. A octubre de 2008 se encontraban

encuestadas más de 2,8 millones de familias, equivalentes a aproximadamente 9 millones de personas, un 54% de la población total proyectada a la fecha.

Como ya se dijo, la información de la FPS es levantada a nivel de los municipios, que son también los encargados de actualizar la información de las familias en relación con los cambios de domicilio; cambios en la situación familiar como nacimientos o muertes; cambio en la jefatura del hogar, o en la situación laboral. La actualización de este tipo de información depende en gran parte de la voluntad y responsabilidad de las personas, quienes por dejadez en algunos casos o por aprovecharse del sistema en otros, no dan cuenta de su nueva situación.

Otra fuente de información son los datos provenientes de las prestaciones y beneficiarios de los subsistemas Chile Solidario y Chile Contigo, que también son cargados al SIIS a través de los municipios, así como las transferencias monetarias que son entregadas a nivel municipal. Adicionalmente, el SIIS se alimenta de información proveniente de las bases de datos de los 15 organismos públicos con los cuales sostiene convenios legales, que permiten intercambiar la información a través del sistema, además de los convenios que sostiene con los 345 municipios del país. El siguiente cuadro muestra las instituciones con las que MIDEPLAN ha firmado convenio y las bases de datos de cada una de ellas que alimentan el sistema.

CUADRO 4.8 | **Instituciones e información disponible en el SIIS**

Institución	Bases de datos/entrada
1. Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)	Postulantes (para consultas).
	Menores matriculados.
2. Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)	Ingreso de información al programa Vínculos.
3. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	Subsidio al fomento de la economía indígena urbana y rural.
	Subsidio al apoyo a la gestión indígena.
	Subsidio para la adquisición de tierras.
	Saneamiento de la propiedad indígena para certidumbre jurídica.
	Subsidio construcción de obras de riego y drenaje para indígenas.
	Subsidio para adquisición de derechos de agua por indígenas.
	Subsidio a la capacitación y especialización de indígenas.
	Difusión y fomento a las culturas indígenas.
Subsidio residencia estudiantil para alumnos indígenas de educación superior.	
4. Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS)	Programa Ayudas Técnicas.

CUADRO 4.8 continúa en página siguiente ►►

5. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)	Beca técnico profesional.
	Beca Presidente de la República.
	Beca indígena.
	Beca mantención educación superior.
	Beca integración territorial.
	Beca de apoyo a la retención escolar.
	Beca Prueba de Selección Universitaria (PSU).
	Beca de alimentación educación superior.
	Programa de alimentación educación prebásica, básica y media.
	Programa de útiles escolares para prebásica, básica y media.
	Definición de alumnos prioritarios para recibir subvención escolar preferencial.
	Definición de alumnos vulnerables según ley de integración social (15%).
	6. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)
Bonificación Chile Solidario.	
Servicio local de empleo para personas Sistema Protección Social.	
Bonificación jóvenes Chile Solidario.	
7. Fundación INTEGRRA	Programa Jardines Infantiles y Salas Cunas jornada normal.
	Programa Jardines Infantiles y Salas Cunas extensión horaria.
8. Servicio Nacional de Menores (SENAME)	Oficina de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia.
	Centros Comunitarios por los Derechos Infanto-Juveniles.
9. Corporación Nacional Forestal (CONAF)	Programa de Formación, Capacitación y Empleo.
10. Instituto de Normalización Previsional (INP)	Administradoras de fondos de pensiones (AFP).
	Aseguradoras.
	Mutuales.
	Pensión básica solidaria (PBS).
	Pensión Asistencial Deficiencia Mental.
	Pensionados.
	Pensiones de gracia.
	Subsidio único familiar.
Puntaje reforma previsional.	
11. Ministerio del Interior	Organización Regional de Acción Social (ORASMI).
	Subsidio de agua potable.
	Subsidio único familiar.
12. Gendarmería	Hijos de personas privadas de libertad.
13. Ministerio de Minería	Programa de Capacitación y Transferencia Tecnológica a la Pequeña Minería Artesanal.
14. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	Programa de Apoyo al Microemprendimiento (Chile Solidario).
	Programa de Apoyo al Microemprendimiento (FOSIS).
	Programa de Apoyo a las Actividades Económicas.
	Programa Emprende Más.
	Programa Empleabilidad Juvenil.
	Programa Microemprendimiento.
	Programa de Nivelación de Competencias Laborales.
	Programa Mejoramiento a la Infancia.
Programa Desarrollo Social.	
15. Secretaría de Electricidad y Combustible	Beneficiarios del subsidio eléctrico.

Fuente: MIDEPLAN, SIIS.

Por otra parte, la base de datos del Registro Civil y de Identificación es también fuente de información del SIIS, y permite la verificación en línea de los antecedentes que ingresan al sistema, tema que será analizado en las próximas secciones. Actualmente el SIIS integra más de 4,5 millones de registros correspondientes a las prestaciones sociales de distintos organismos públicos, más los cerca de 9 millones de registros correspondientes a la FPS. En el siguiente cuadro se detallan los registros de las bases de datos de las prestaciones sociales de las diferentes instituciones que alimentan el sistema.

CUADRO 4.9 | Registro de prestaciones sociales

Base de datos	Nº de registros
Programa Puente, Chile Solidario	1.203.602
Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, Chile Crece Contigo	110.341
Personas en Situación de Calle, Chile Solidario	4.780
Programa Vínculos, Chile Solidario	9.302
Subsidio de agua potable	630.413
Subsidio único familiar	1.404.315
Bono Egreso Familias, Chile Solidario	143.765
Subsidio deficiencia mental	19.409
Pensión Básica Solidaria	539.823
Bono Protección, Chile Solidario	83.416
ORASMI, asistencia social	6.736
ORASMI, capacitación e inserción laboral	366
ORASMI, discapacidad	104
ORASMI, salud	2.522
ORASMI, educación	1.891
ORASMI, vivienda	3.752
JUNAEB, beca de apoyo a la retención escolar	9.345
JUNAEB, beca PSU	199.751
FEI	172.940
Programa de Formación, Capacitación y Empleo	2.063
CONADI, difusión y fomento a las culturas indígenas	129
Subsidio residencia estudiantil	232
Subsidio para la adquisición de tierras	484
Subsidio a la capacitación y especialización	32
Subsidio al fomento de la economía indígena	1.021
Subsidio al apoyo a la gestión indígena	484
Subsidio para adquisición de derechos de agua	359
Saneamiento de la propiedad	897
Subsidio construcción de obras de riego	550
Total	4.552.824

Fuente: MIDEPLAN, SIIS.

Como reto futuro para el SIIS, y como una manera de asegurar una mayor diversificación y verificación de los datos, se vislumbra integrar bases de datos

educacionales, como el Registro Nacional de Estudiantes de Chile, y la información tributaria del Servicio de Impuestos Internos.

3.3 Usos actuales y potenciales del sistema

El SIIS actúa como una especie de ventanilla única de información social, que permite que los antecedentes de los beneficiarios de las prestaciones sociales puedan ser validados por la misma institución donde se postulan a beneficios determinados, permitiendo además el seguimiento y monitoreo de estos últimos y facilitando la reacción inmediata de los servicios públicos y sus prestaciones sociales a las necesidades específicas de protección social de las familias.

Entre los usuarios del sistema se encuentran todos los municipios, además de las instituciones públicas como ministerios, subsecretarías y otras reparticiones públicas en convenio. La plataforma provee a las instituciones usuarias información de identificación de los beneficiarios y su localización territorial, información sobre la FPS (puntaje, fecha de aplicación, nivel de vulnerabilidad) y la participación en programas sociales administrados por MIDEPLAN, como Chile Solidario y Chile Crece Contigo.

El acceso a la información por parte de las instituciones usuarias se hace por medio de internet, a través de una clave de usuario, en función de la cual es posible consultar información de individuos a través del RUN (rol único nacional: clave de identificación que se asigna a las personas desde su nacimiento), procesada en cartolas que despliegan la información que se detalla en el cuadro 10.

MIDEPLAN revisa y estudia solicitudes adicionales de información y de acuerdo con el convenio con cada institución se estipulan las variables a agregar en cada caso y la forma de intercambio. Además, para acceder a toda la información de la FPS, la plataforma del SIIS dispone de un módulo estadístico donde las instituciones pueden acceder a información agrupada (no individual) a nivel territorial, para análisis y estudios de focalización.

La información requerida o dispuesta es utilizada para confirmar o acreditar alguna condición que sea determinante para la población objetivo para focalizar o asignar algún beneficio. En este sentido, más allá de contar con la información en términos operativos, como usos potenciales del sistema, los organismos públicos en convenio pueden procesar y utilizar la información que soliciten con el objeto de estudiar, diseñar y evaluar sus políticas, planes y programas.

En promedio, el sistema responde diariamente cerca de 9.800 consultas en línea de las entidades públicas, mientras que anteriormente debían consultar a otras instituciones en forma particular. De aquí que la centralización de la información en el SIIS signifique un gran avance en términos de ahorro de tiempo y de recursos para las instituciones públicas en la tramitación de las postulaciones a sus beneficios sociales. Por su parte, los organismos deben remitir al sistema cualquier información adicional de titulares o beneficios que complementen el

registro y que se haya generado como consecuencia de su uso en el proceso de asignación y racionalización de las respectivas prestaciones sociales.

CUADRO 4.10 | Información estándar de consultas al SIIS

Localización territorial	
Región	
Provincia	
Comuna	
Identificación de la persona	
RUN	
Dígito verificador del RUN	
Nombres	
Apellido paterno	
Apellido materno	
Sexo	
Fecha de nacimiento	
Nacionalidad	
Fecha de defunción	
Datos FPS	
Fecha de aplicación de la FPS	
Número de integrantes	
Parentesco con el jefe de familia	
Fecha de asignación del puntaje	
Puntaje	
Decil de vulnerabilidad	
Quintil de vulnerabilidad	
Presencia en programas sociales administrados por MIDEPLAN	
CHILE SOLIDARIO	
Cubierto en Programa Puente	(Sí/No)
Cubierto en Programa Personas en Situación de Calle	(Sí/No)
Cubierto en Programa Vínculos Adulto Mayor	(Sí/No)
CHILE CRECE CONTIGO	
Sistema de protección integral a la primera infancia	(Sí/No)

Fuente: MIDEPLAN.

Dentro de otros usos del sistema, los municipios pueden realizar en línea el proceso de postulación a beneficios como el SUF, PASIS⁷ y subsidio de agua potable, verificando antecedentes de forma automática y emitiendo los decretos de asignación respectivos. Así, también se encuentra la posibilidad de acceder a estadísticas sociales de vulnerabilidad por territorio, que permiten a los municipios disponer de datos desagregados por territorio para diagnósticos, informes, selección de beneficiarios y diseño de programas municipales. Como una mane-

7 Pensiones asistenciales de vejez e invalidez que se entregaban antes de la reforma previsional. A partir de mediados de 2008 comenzó a regir el nuevo sistema de pensiones solidarias descrito en la sección 1.

ra de apoyar a los funcionarios municipales para su integración a esta plataforma, el sistema ha diseñado un espacio virtual de capacitación en línea, o espacio de comunicación e información para los distintos funcionarios de los equipos comunales, que a partir de sus claves de usuarios pueden acceder a manuales de aplicación de la FPS; instrucciones de digitación, verificación y supervisión de los datos; noticias, y mecanismos de comunicación y resolución de preguntas a través de foros de funcionarios.

El sistema permite también al Instituto de Normalización Previsional (INP, futuro Instituto de Previsión Social) certificar los requisitos de elegibilidad de los solicitantes de la PBS y el APS, en el marco de la reforma previsional, para lo cual es suficiente presentar la cédula de identidad. Asimismo, el Ministerio de Bienes Nacionales puede consultar en línea sobre el resultado de la aplicación de la FPS de los solicitantes para la regularización de propiedades y verificar el cumplimiento de requisitos para acceder a los beneficios de gratuidad o rebaja disponibles.

Aunque está dirigido a las instituciones usuarias de la información social, la implementación del SIIS se traduce también en efectos prácticos para los beneficiarios del sistema de protección social, pues permite obtener en línea y en forma gratuita certificados de constancia de la aplicación de la FPS para acceder a las prestaciones sociales que entrega el Estado. El sistema emite de manera automática un certificado de constancia, con el número de folio de la encuesta, la fecha, la comuna y la región donde fue aplicada la encuesta. El sistema permite requerir, también en línea y a través de los municipios, un certificado de estado de puntaje de la FPS, el cual cuenta con un código de barras de seguridad que permite verificar la autenticidad del documento y puede ser utilizado en todos los servicios públicos que soliciten esta información.

Por otra parte, las personas que quieren postular a programas de vivienda pueden concurrir directamente a las oficinas del Servicio de Vivienda y Urbanismo correspondiente o a las empresas intermediarias, o Entidades de Gestión Inmobiliaria Social⁸, desde donde se capturan los datos de la FPS necesarios para la postulación, sin necesidad de concurrir al municipio.

3.4 Temas especiales

3.4.1 Capacidad del sistema para considerar la dinámica de la pobreza

De acuerdo con la prioridad de la protección social, la FPS permite identificar a las familias vulnerables, con una concepción más dinámica de la pobreza, pues entiende esta condición como un estado presente o potencial, para lo cual mide los recursos económicos, las necesidades de las familias y los riesgos que enfrentan. Al incorporar factores de riesgo como el empleo precario, la inestabilidad laboral, la presencia de enfermedades crónicas, la discapacidad, o la presencia de

8 Entidades encargadas de brindar asesoría especializada para guiar y respaldar a las familias que postulan a sus programas para comprar, construir, ampliar o mejorar su vivienda.

niños pequeños o adultos mayores en las familias, busca identificar y priorizar con mayor precisión a la población que más necesita los beneficios sociales, proveyendo mejor información para dar respuestas pertinentes de protección social.

Es por esto que el cambio de instrumento de estratificación significa la introducción de un nuevo enfoque de la pobreza que deja atrás un concepto asociado solo a la carencia de recursos, para vincularlo también a la noción de vulnerabilidad, entendida como el riesgo de caer en una situación de pobreza, y abarcando tanto a las familias que actualmente se encuentran en condición de pobreza como a quienes podrían estarlo a futuro. Esta visión ampliada del concepto de pobreza permite identificar no solo la vulnerabilidad de las familias no pobres, sino a los miembros de las familias que viven las mayores vulnerabilidades, con la ventaja de entregar una mejor caracterización de la pobreza dura, es decir de aquellos hogares que se mantienen sistemáticamente por debajo de la línea de pobreza.

Otro instrumento que ha sido útil para caracterizar y estudiar la dinámica de la pobreza es la Encuesta CASEN, que se ha aplicado en dos instancias en la última década. Se trata de una encuesta panel de tipo longitudinal, empleada en una muestra representativa de hogares de algunas regiones de Chile en 1996, 2001 y 2006, con el objetivo de profundizar el entendimiento de las condiciones de vida de la población y, en particular, de los problemas de la pobreza y la vulnerabilidad. Estas encuestas de tipo panel proveen de información que permite cuantificar la dinámica de los ingresos en Chile, lo cual no es posible de observar en encuestas de corte transversal, que solo permiten tomar una fotografía en un momento del tiempo. De la aplicación de la última Encuesta CASEN se pudo tener una aproximación al tamaño de la población en pobreza crónica (4,4%) es decir, la proporción de personas que fue pobre a lo largo de 10 años. También permitió conocer el porcentaje de población vulnerable, es decir, que ha transitado desde y hacia la pobreza en los últimos 10 años (34%) y la proporción de quienes se han mantenido fuera de la pobreza durante ese período. La utilidad de este instrumento en materia de política social es relevante, en tanto permite responder a los interrogantes que surgen en torno a las determinantes de la pobreza y, lo que es más importante, permite hacer un análisis profundo de las tendencias de movilidad social y estudiar el dinamismo de estos procesos.

3.4.2 Incorporación de condicionalidades o contraprestaciones en los programas

La incorporación de condicionalidades en el sistema de protección social chileno se ha llevado a cabo principalmente a través de los compromisos que adquieren las familias que se integran al subsistema Chile Solidario, que contempla un bono de protección, o aporte solidario⁹, que consiste en un incentivo monetario mensual a las familias, a condición de que cumplan con ciertos compromisos de

⁹ Este aporte consiste en US\$20 mensuales los primeros seis meses desde el ingreso al programa, US\$15 los siguientes seis meses, US\$12 entre los meses 13.^º y 18.^º, y US\$10 los últimos seis meses.

acuerdo con sus necesidades, identificadas previamente por sus mismos miembros. Esto se denomina “compromiso familiar”, el cual es firmado por cada familia y está asociado al cumplimiento de sus términos en un plazo de 24 meses durante los cuales se prolonga la entrega del bono de protección familiar.

Los compromisos asumidos por las familias son trabajados con el apoyo de personas especialmente adjudicadas para acompañarlas a superar las condiciones mínimas para salir de la extrema pobreza. Estos mínimos han sido operacionalizados en 53 condiciones repartidas en siete dimensiones de la vida familiar que propone el subsistema Chile Solidario (identificación, salud, educación, habitabilidad, trabajo, ingresos y dinámica familiar).

Al cabo de seis meses, y una vez cumplidas las condiciones mínimas, las familias suscriben un nuevo compromiso de mantenimiento y mejora de las condiciones alcanzadas. En los siguientes 18 meses, con el acompañamiento y monitoreo de las familias, y el seguimiento de los acuerdos suscritos en el compromiso familiar, se busca el egreso de las familias después de dos años.

Otro tipo de condicionalidades establecidas anteriormente son las obligaciones que deben cumplir los beneficiarios del SUF, relacionadas principalmente con la asistencia de los menores a los establecimientos educacionales o la vigencia de los controles de salud de los niños.

3.5 Conclusiones

El sistema de información social, recientemente en operación en Chile, es resultado de la operacionalización de la estrategia de protección social, y su desarrollo ha sido consistente con esa estrategia. Este sistema se caracteriza por reunir en una base de datos común la información de las prestaciones sociales del Estado y por lograr caracterizar a sus beneficiarios y potenciales beneficiarios mediante el empleo de un puntaje de estratificación a partir de la aplicación de la FPS, puerta de entrada al sistema de protección social.

La utilización de la FPS ha permitido caracterizar socioeconómicamente a la población, considerando variables de vulnerabilidad y riesgo en la estratificación, lo cual incorpora un enfoque más dinámico de la pobreza y permite dirigir más eficientemente las acciones de protección social hacia los grupos más vulnerables, y brinda una base numerosa de beneficiarios para estas prestaciones. El SIIS se constituye a su vez como un instrumento de gran utilidad en este contexto, pues permite disponer de un sistema centralizado de información en línea, operando con la totalidad de municipios del país e intercambiando información con otras instituciones públicas para alimentar el sistema, de forma tal que hace mucho más eficiente y eficaz la canalización de recursos desde el Estado, y sus organismos prestadores de servicios sociales, hacia la población.

El diseño de la FPS como mecanismo de estratificación y el cálculo de sus puntajes han sido fruto de amplias discusiones al interior del MIDEPLAN, así

como en otros medios académicos o políticos. En primer lugar, hubo un amplio consenso acerca de la necesidad de rediseñar la antigua ficha CAS e incorporar nuevas variables que reflejaran la vulnerabilidad de las personas y sus grupos familiares para caracterizar adecuadamente la realidad de la pobreza, bajo el supuesto de que esta es una condición dinámica, y para distribuir de modo más justo el gasto en protección social, transfiriendo los beneficios sociales y enfrentando los riesgos que amenazan a los distintos grupos de la población, especialmente los más vulnerables, considerando necesidades diferenciadas y de acuerdo con los recursos disponibles en las familias.

En segundo lugar, otro alcance consensuado sobre la nueva FPS es su potencialidad para proveer información social de manera permanente, actualizada y dinámica. En este sentido, la FPS permitiría mayor cobertura de información social, y verificación automática y periódica de los datos, de modo de asegurar información confiable y validada.

Sin embargo, el diseño y manejo de la FPS no ha estado exento de críticas. Una de las principales dificultades que se ha señalado es que el modelo se ha vuelto estático, en el sentido de que la actualización de las fichas y la verificación de la información en línea no es tan dinámica como se había pensado en su diseño. Hasta el momento, la actualización solo ha sido posible en términos de la información proveniente del Registro Civil, como nacimientos o defunciones, edades de los miembros y las variables relativas a pensiones, jubilaciones y montepíos, verificados a través del INP y la Superintendencia de AFP. Queda fuera la validación de variables relevantes para el cálculo del puntaje, como la escolaridad, variables de empleo, ingresos declarados, o discapacidad de los miembros de la familia. Además no en todos los casos estas validaciones se realizan con la misma periodicidad.

Si bien la FPS tiene una duración de dos años desde el trabajo de campo, período en el cual si una familia sufre modificaciones en su situación a través del municipio puede solicitar ser reencuestada, si una ficha no tiene modificaciones durante dos años es actualizada a domicilio por personal del municipio. Sin embargo, no necesariamente cada vez que las familias presentan mejoras en su situación que hacen subir sus puntajes solicitan ser reencuestadas, manipulando de alguna manera el instrumento de estratificación para que su puntaje no refleje la realidad de las familias.

La actualización de la información está sujeta, entonces, en gran parte a la voluntad de las personas para informar su situación. En estos términos, una situación común es, por ejemplo, que al perder su empleo las personas den aviso a sus respectivos municipios para acceder con menores puntajes FPS a los subsidios o beneficios correspondientes; sin embargo, al volver a emplearse, no informan de su nueva situación para no perder los beneficios ya obtenidos. En la misma línea, con respecto a la presencia de miembros con discapacidad en la familia, la base de datos de la FPS registra un porcentaje muy alto de personas en

esta situación, lo que se genera debido al conocimiento de los encuestados de la importancia de esta variable en el cálculo del puntaje y a la ausencia de verificación mediante certificados emitidos por instituciones competentes en la materia.

Por otra parte, el algoritmo para el cálculo de los puntajes ha sido también objeto de críticas, en tanto consideraría un margen de error muy grande al estimar la CGI de las personas basándose en los datos extraídos de la Encuesta CASEN. Se ha puesto en duda la precisión del algoritmo para estimar la realidad al considerar, por ejemplo, la máxima experiencia laboral y capital humano de personas por sobre la edad activa, sin tomar en cuenta los rendimientos decrecientes que se producen al llegar a determinada edad.

Otra crítica que se ha hecho con respecto al diseño de la FPS es la dificultad para reflejar situaciones más específicas de vulnerabilidad, en tanto es complejo incluir situaciones o riesgos más difíciles de operacionalizar, como la drogadicción o las conductas desviadas, de las que no se cuenta con ponderadores comparables en las variables presentes en las encuestas de base como la CASEN.

Por último, cabe destacar que en muchos casos algunos aspectos del diseño de la FPS y los sistemas de integración social tienen que ver con decisiones políticas a la hora de integrar o no ciertas variables al instrumento. Es el caso de la no inclusión de personas vulnerables o responsables de otros miembros de la familia como generadores de ingreso; o la exclusión de mujeres embarazadas o madres de hijos menores de 2 años que, si bien en muchos casos tienen menor capacidad de generar ingresos, no están necesariamente impedidas de trabajar. También es el caso de la exclusión de la posesión de bienes durables en el cálculo de la CGI.

4. Operación del sistema

4.1 Aspectos operativos

Con relación a la FPS, el equipo profesional que trabaja en la operación del sistema se organiza de acuerdo con las distintas etapas, que van desde la aplicación de la ficha hasta el vaciado final de la información al sistema de información social, como ilustra la figura.

FIGURA 4.3 | Perfiles del equipo profesional del sistema

Perfiles	Administrar proceso	Encuestar	Revisar	Digitar	Actualizar	Consultar ficha
Encargado comunal	■	■	■	□	■	■
Encuestador	□	■	■	■	■	■
Revisor	□	■	■	□	■	■
Digitador	□	□	□	■	□	■
Supervisor mesa	□	■	■	□	■	■
Funcionarios	□	□	□	□	□	■

Fuente: MIDEPLAN.

Las FPS son aplicadas a nivel local; en cada uno de los municipios hay un encargado comunal responsable de administrar el trabajo de campo y posteriormente las actualizaciones y consultas a las fichas. La aplicación de la FPS está a cargo de los encuestadores, quienes visitan a las familias y están debidamente identificados con un código asociado que permite correlacionarlos con las FPS que aplican.

Las fichas se aplican a domicilio, se reciben, y sus registros son examinados por los revisores, que devuelven la ficha al encuestador correspondiente si encuentran omisiones o errores. Luego se vuelve a revisar la FPS devuelta y se pasa al proceso de digitación. Una vez que la ficha está completa y revisada, y antes de ingresar la información al sistema, se valida el código del encuestador y se asigna un folio a cada ficha, para entonces asignar un digitador, quien ingresa la FPS al sistema. Luego de esta etapa se corrigen inconsistencias o errores de digitación, y se realiza una supervisión en el terreno de FPS seleccionadas aleatoriamente. Si se encuentran errores o inconsistencias asociadas a determinados lugares o encuestadores, se vuelven a aplicar las FPS en terreno y se rehace todo el proceso de ingreso al SIIS. Si después de la supervisión las FPS son validadas, se cierra el proceso.

Para asegurar la adecuada aplicación de las fichas y el correcto funcionamiento del proceso, existen ciertos mecanismos que resguardan la calidad de la información recogida: procesos de auditoría, supervisión y capacitación. La auditoría tiene por finalidad resguardar la calidad de la información y controlar el cumplimiento de las instrucciones que garantizan la transparencia durante la

realización de las encuestas. Se examina en una muestra representativa de fichas seleccionadas aleatoriamente y sin previo aviso, su aplicación en el terreno y el registro de datos en el sistema en línea, verificando que todos los procesos se realicen conforme a las instrucciones impartidas en el *Manual de aplicación de la ficha de protección social* (MIDEPLAN, 2006c). Hasta enero de 2008 se había auditado una muestra de 1.737 FPS en 323 de las 345 comunas del país.

La supervisión es un proceso independiente realizado por MIDEPLAN y busca verificar que la información operacional, financiera y administrativa, en relación con la aplicación de la FPS y la concesión de prestaciones monetarias, sea confiable, veraz y oportuna. En este proceso se revisa que las operaciones estén de acuerdo con las políticas establecidas y que cumplan con las obligaciones fiscales, jurídicas y reglamentarias. La supervisión se realiza durante todo el año y se acompaña con una asesoría in situ a los funcionarios encargados de la FPS y de prestaciones monetarias a la municipalidad en los tópicos administrativos, legales y financieros, y en la operatividad de los procesos en línea de postulación y concesión de los beneficios. El proceso contempla, además, entrevistas a los encargados comunales de las prestaciones monetarias para conocer el funcionamiento y conocimiento que tiene el personal comunal al respecto. A 2008, en la supervisión a las FPS realizadas en un 48% de las comunas se detectaron porcentajes de error cercanos al 35% en el módulo de salud, y de alrededor de 10% en el módulo de educación y familia.

La capacitación a los distintos funcionarios integrantes de los equipos comunales de la FPS se lleva a cabo en jornadas especializadas en las distintas comunas del país. En estas instancias, además de capacitar a los equipos en la aplicación de las fichas, se abordan temas relativos a la administración la información en el SIIS (claves de acceso, gestión de duplicaciones, procedimientos para desvinculaciones y anulaciones de registros). También se orienta a los encargados comunales respecto de la organización de la demanda de aplicación de la FPS, asignación de responsabilidades dentro de los equipos, cuantificación de los fondos que se transfieren al municipio de cómo subsidios, procesamiento de la información proveniente de la FPS para definiciones y decisiones locales, entre otras cosas. A julio de 2008 se capacitó y evaluó personal del 94% de las comunas (322 comunas), y se alcanzó un número de 1.826 personas capacitadas y 1.293 personas evaluadas.

Dentro de los procesos de capacitación se llevan a cabo algunos cursos a distancia (*e-learning*) para la actualización y apoyo de los procesos de aplicación, supervisión e ingreso al sistema de la FPS, y en relación con la entrega de prestaciones monetarias. El objetivo de este tipo de cursos es propiciar un proceso continuo de reflexión, ofrecer dispositivos y recursos de aprendizaje para la actualización de los profesionales y técnicos, y aportar insumos que permitan instalar procesos de fortalecimiento institucional. A julio de 2008, 1.735 personas participaron de estos cursos. Los funcionarios también tienen a su disposi-

ción una mediateca que almacena documentación como material de consulta y bibliografía complementaria, tanto de producción propia como de otras fuentes. Esta plataforma ofrece también foros, chat y otros mecanismos de interacción y comunicación entre los participantes.

Si bien actualmente las encuestas son realizadas por personal de cada municipio, para reemplazar la antigua ficha CAS la FPS fue aplicada masivamente de una sola vez entre noviembre de 2006 y mayo de 2007 a los domicilios de las familias identificadas. Para el primer encuestaje masivo se requirieron cerca de 3.500 encuestadores y 3.200 digitadores. A partir de allí la FPS entró en régimen en las 345 comunas del país, lo cual quiere decir que si una familia quiere ser encuestada o reencuestada debe solicitarlo en la municipalidad correspondiente.

El costo de aplicación de las FPS se calcula en aproximadamente US\$5 para encuestas urbanas y en US\$6 para encuestas rurales. Este monto corresponde al pago al encuestador por ficha aplicada; no incluye los materiales para el encuestador (fichas impresas, manuales, etc.) ni la digitación de las fichas y su incorporación al sistema.

Con relación al SIIS, la plataforma opera coordinada por profesionales de la División Social de MIDEPLAN, quienes validan y actualizan la información de los registros, y administran los convenios de intercambio de información entre MIDEPLAN y las instituciones públicas.

El costo aproximado de la inversión total del SIIS es de US\$1.000.000, a través de un proyecto de asistencia técnica del Banco Mundial (2005-08), e incluye la contratación de personal idóneo en informática y estadística, hardware y consultorías.

4.2 Aspectos tecnológicos

El SIIS es una plataforma interoperable que permite el intercambio de información en línea a través de internet. Existen dos modalidades de intercambio de información, que dependen en gran medida de la capacidad tecnológica de las instituciones que intercambian la información con el sistema: consultas vía *web service* y consultas vía procesos *batch*.

En primer lugar, algunas instituciones hacen las consultas vía *web service*, aplicación accesible a través de internet que permite invocar un servicio ofrecido por un sistema remoto sin necesidad de que los computadores donde reside el servicio (MIDEPLAN) y la aplicación cliente (institución en convenio) tengan un software común. Ambos sistemas operativos independientes hacen uso de mensajería en lenguajes basados en XML para el intercambio de información y el protocolo *http* como mecanismo de transporte, tecnologías independientes de la plataforma informática de cada una de las instituciones que intervienen en la comunicación.

De las 15 instituciones que tienen convenio con MIDEPLAN, nueve operan sus consultas al SIIS vía web service: JUNAEB, SENCE, INP, SENAME, SENAMA, CONAF, Ministerio del Interior, Ministerio de Minería y FOSIS. La existencia de estos servicios hace posible que el SIIS acceda a la información correspondiente consultando directamente a las fuentes de los datos. Como regla general, esta información no se almacena en la base de datos del sistema, ya que ello implicaría un requerimiento innecesario de capacidad de almacenamiento de información y, además, presenta el problema de la actualización de la información al producirse modificaciones en las fuentes. De esta manera, se accede a la información comunicándose directamente con las fuentes cada vez que se lo requiera.

La definición y diseño de componentes de hardware y software requeridos para implementar y explotar un sistema de esta envergadura no es menor, no solo por el tamaño del sistema en términos de base de datos, número de usuarios y tipo y carga de transacciones, sino también por la importancia estratégica que esta información representa tanto para niveles operacionales como para aquellos de mayor relevancia en áreas de dirección.

En segundo lugar, las instituciones que no cuentan con web service intercambian información con el SIIS a través de procesos batch, lo que significa que las consultas y solicitudes específicas se hacen directamente a través de un sitio web, por medio del cual MIDEPLAN entrega la información consultada. Las instituciones que hacen las consultas mediante esta modalidad son: JUNJI, CONADI, FONADIS, INTEGRA, Gendarmería y la Secretaría de Electricidad y Combustibles. Los requerimientos para este tipo de consultas son básicos, y se resumen fundamentalmente en contar con equipos con conexión a internet.

Para acceder a la información en línea en ambas modalidades de consulta las instituciones usuarias deben identificarse previamente con sus claves de acceso, y el nivel de información y de funcionalidad al que accedan dependerá del perfil que se les haya asignado en el convenio.

En el caso de los municipios, los requerimientos para que el sistema opere en línea son que estos y los organismos públicos vinculados al SIIS cuenten con internet operativa y con claves de acceso para acceder remotamente a la información específica que se establezca mediante convenios individualizados entre los organismos y MIDEPLAN. Para poder operar en esta plataforma los municipios han debido realizar un proceso de modernización de sus plataformas tecnológicas, principalmente a nivel de estaciones de trabajo para usuarios y de acceso a internet. Sin embargo, de los 345 municipios existentes, el 40% es considerado de escasos recursos, lo cual se relaciona directamente con problemas de infraestructura o equipamiento, falta de recursos económicos o escasa preparación de sus profesionales, circunstancias que pueden imposibilitar a algunos municipios incorporarse al sistema.

4.3 Aspectos institucionales

El SIIS se encuentra bajo la gestión de la División Social del MIDEPLAN que debe coordinar la actualización permanente del registro y su correcto funcionamiento. MIDEPLAN suscribe convenios con los organismos públicos con acceso al registro, con los que mantiene un intercambio permanente de datos. Dichos organismos deben velar por la veracidad, exactitud y fidelidad de los datos mientras que MIDEPLAN determina los estándares de recolección, almacenamiento, seguridad y transmisión de la información. Además, esta última institución debe resguardar la seguridad de la información, mediante copias de seguridad y respaldos de las bases de datos, equipos y sistemas informáticos periódicamente.

El sistema tomó existencia legal en enero de 2008, cuando se publicó en el Diario Oficial la creación de un registro de información social por Decreto Supremo N° 160, en el marco del sistema de protección social, con su correspondiente reglamento que normaliza el intercambio de información entre las instituciones y MIDEPLAN a través del SIIS. Por las características del registro, dicho reglamento busca proteger los datos personales de las familias e individuos que actual o potencialmente sean beneficiarios de prestaciones y programas públicos, y regula los convenios con los organismos participantes en el intercambio de la información.

De acuerdo con dicho reglamento MIDEPLAN y los organismos participantes deben utilizar la información almacenada y procesada por el registro, “con el objetivo de asignar y racionalizar las prestaciones sociales que otorga el Estado, estudiar y diseñar políticas, planes, programas y prestaciones sociales, planes de desarrollo local, y los análisis estadísticos que la administración de las prestaciones sociales requieran, a fin de permitir la correcta focalización de los recursos y promover la incorporación de los beneficiarios a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida” (MIDEPLAN, 2007b, art. 4.º).

Las instituciones que utilizan el registro establecen convenios con MIDEPLAN mediante los cuales se especifican los datos a los que dichos organismos tienen acceso y se definen los derechos y obligaciones para el acceso y uso de la información del registro. De acuerdo con el reglamento, los convenios deben establecer los métodos de acceso y traspaso de la información; las obligaciones en cuanto al uso y procesamiento de la información; el contenido y periodicidad de los reportes; las auditorías; y el tratamiento de las obligaciones de reserva y confidencialidad que correspondan. En términos operativos los convenios establecen las contrapartes que intercambian la información, los estándares de seguridad, los formatos de las bases de datos, los campos a intercambiar, los protocolos para realizar consultas vía web service, la modalidad de intercambio y su periodicidad.

La vigencia de estos convenios depende de las partes firmantes, que pueden acordar ponerle término a los mismos. Al completarse un año de vigencia, las

partes pueden solicitar la revisión o cambio del convenio, sustituyendo las condiciones de intercambio de información con el sistema.

4.4 Transparencia del sistema y privacidad de la información

La información contenida en el registro, en tanto datos personales, no es pública, y su reserva y protección se mantiene de acuerdo con la Ley n.º 19.628 de protección de la vida privada y de los datos de carácter personal, que establece que el tratamiento de los datos personales por parte de entidades del sector público o privado solo podrá efectuarse cuando la ley lo autorice o el titular de los datos lo consienta.

Por otro lado, de acuerdo con el reglamento del SIIS, MIDEPLAN y los organismos participantes están obligados a que la información a la que accedan solo sea conocida por quienes se encuentran autorizados para ello, y que por naturaleza de sus funciones deban acceder a la misma, con la debida reserva. Asimismo, los organismos públicos y sus funcionarios deben velar porque el tratamiento de los datos o información se ajuste a las finalidades establecidas en la ley y a los convenios respectivos y por la debida reserva de los datos contenidos en el registro. Dicho reglamento establece también que las personas que trabajan en el tratamiento de la información están obligadas a resguardar la privacidad de la información, obligación que se extiende aun cuando hayan cesado sus funciones o actividades en ese campo.

Para el resguardo de la información, MIDEPLAN debe adoptar las medidas de seguridad y confidencialidad establecidas en el Decreto Supremo N° 63 de la Secretaría General de la Presidencia.

Con relación a la transparencia de la información recabada en la FPS, los encuestados en su domicilio tienen también un importante rol de control social sobre el sistema, pues en ellos recae la responsabilidad de revisar que los datos registrados por el encuestador en la ficha sean los que han declarado y de firmar la declaración que contiene la FPS, que valida la información y autoriza su utilización exclusivamente para la postulación a beneficios sociales del Estado. Además, los encuestados con dudas respecto a la información registrada en el sistema pueden acudir a su municipalidad respectiva y solicitar el chequeo de su información.

Una parte de los datos recogidos por los encuestadores a domicilio puede ser verificada por estos últimos a través de los documentos que se soliciten a las familias para constatar la información. Las familias tienen la obligación de no ocultar información ni entregar antecedentes falsos; deben firmar una declaración en la misma FPS que señala que los datos declarados son fidedignos y que autoriza a MIDEPLAN a verificar la información. A pesar de estas medidas, como ya se analizó, la falta de actualización y validación periódica de la información permite que las familias manipulen de alguna manera sus datos para ocultar su situación real.

5. Sistema de gestión

5.1 Manejo y actualización de la base de datos

De acuerdo con el reglamento del SIIS, MIDEPLAN está encargado de asociar bajo un solo titular todos los beneficios y asignaciones recibidas por parte de organismos públicos y entidades que administren prestaciones sociales creadas por ley; y, antes de ingresar al registro, de verificar que no existan duplicaciones ni datos contradictorios o erróneos en la información remitida por los organismos participantes. Los datos identificados como duplicados, erróneos o contradictorios deben ser remitidos al organismo respectivo para su verificación y correspondiente corrección.

La verificación de los datos desde las diversas fuentes de información es posible gracias al número de RUN que, de acuerdo con la legislación chilena, corresponde al número de cédula de identidad, que identifica a las personas para la totalidad de actos jurídicos y administrativos. El RUN asociado a cada persona desde su nacimiento coincide con el RUT, lo que permite identificar a los individuos con un único número de registro para todos los efectos.

Dicha verificación se hace diariamente a través de las bases de datos del Servicio de Registro Civil e Identificación, lo que permite una primera validación a través del RUN. Además, cuando se ingresan datos al sistema se verifica también su compatibilidad de formato para luego validar el beneficio o prestación correspondiente (monto, fecha de entrega, programa que corresponde, estipulaciones del convenio). Si los datos no se validan de acuerdo con este proceso se devuelve la información para su corrección, pues el sistema solo permite ingresar datos totalmente validados.

Las validaciones de la información de la FPS se realizan a través de dos modalidades. Una primera modalidad por sistema, en la cual este arroja antecedentes de las personas y familias de acuerdo con las fuentes de información del registro civil, y la información respecto de ingresos provenientes de jubilaciones, pensiones y montepíos a través del INP, aunque, como ya se dijo, muchas otras variables quedan fuera de esta validación.

Los puntajes de la FPS se actualizan mensualmente mediante verificación administrativa de la información clave para el cálculo del puntaje. Si no se produce ningún cambio, se mantiene el puntaje del mes anterior. Una segunda modalidad de actualización de los datos es a través de solicitud, es decir, cualquier otro antecedente o cambio en la situación de una persona o familia que el encargado comunal del sistema deba actualizar o consagrar de acuerdo con la normativa vigente.

5.2 Resguardo de la calidad de la información

Para resguardar la calidad y veracidad de la información, el sistema opera de acuerdo con los procesos de recolección e ingreso de los datos al SIIS. En primer lugar, a las familias a las que se les aplica la FPS se les exige dentro de sus deberes la veracidad de la información declarada, para lo cual el encuestador puede

exigir ciertos documentos que respalden dicha información. Asimismo, los jefes de familia firman una declaración en la que afirman que los datos proporcionados son fidedignos, y asumen la responsabilidad por esta declaración y autorizan a MIDEPLAN a realizar los procesos de verificación de la información que fueran necesarios. En este contexto, las personas encuestadas son conscientes de que sus datos de la FPS se encuentran en línea en todos los servicios públicos y que son fácilmente verificables, lo que sirve como incentivo para decir la verdad, pues es fácil detectar las contradicciones. Sin embargo, de acuerdo con funcionarios del sistema, a medida que conocen el funcionamiento del instrumento e intuyen las variables más relevantes para el cálculo del puntaje, las personas pueden tratar de falsear la información, pues además no hay sanciones asociadas a ello.

En segundo lugar, como ya se describió, los procesos de supervisión de la aplicación de las FPS en terreno, así como los procedimientos de verificación y corrección de la información, permiten el resguardo de la calidad de la información que recoge el instrumento. Por último, la verificación en línea de la información con otras bases de datos y la posibilidad de actuar interoperativamente entre las instituciones que alimentan el sistema lo validan como mecanismo de selección de beneficiarios del sistema de protección social.

6. Sistema de seguimiento y evaluación de programas sociales

En Chile la evaluación de programas sociales viene haciéndose desde los años ochenta, empezando con la evaluación socioeconómica de los proyectos de inversión pública para proceder luego a evaluar los programas sociales. Uno de los mayores logros en esta materia ha sido la aplicación de la Encuesta CASEN, que ha permitido conocer y evaluar los programas sociales que atienden a los distintos estratos socioeconómicos de la población.

La Encuesta CASEN se aplica cada tres años a una muestra representativa regional de las familias del país y está a cargo de MIDEPLAN. Este instrumento permite al dicho ministerio elaborar diagnósticos de la realidad socioeconómica del país y evaluar los programas sociales, y se ha constituido en la principal herramienta o insumo para la evaluación del impacto de la política social en los ingresos de los hogares, considerando programas sociales que representan un alto componente del gasto social, como el subsistema Chile Solidario¹⁰. Además, la encuesta contempla prácticamente las mismas variables que la FPS o antigua ficha CAS, con lo que es posible conocer a nivel nacional la focalización socioeconómica de los programas.

Así, se ha hecho posible evidenciar la pobreza a través de las estadísticas que periódicamente provee un instrumento técnico, que sigue una metodología científicamente validada. Esta encuesta recoge además información que permite

10 A partir de la Encuesta CASEN 2003 se incorporó un conjunto de preguntas para identificar familias para Chile Solidario, y se integró una submuestra de familias que eran parte del subsistema Chile Solidario.

evaluar los programas sociales en curso al determinar sus niveles de focalización. A partir de esta información, permite trazar las líneas de acción a seguir, las correcciones y los ajustes que deben hacerse.

La reciente implementación del SIIS en Chile y la utilización de sus datos muestra gran potencialidad para convertirse en información útil para el seguimiento y monitoreo de los programas sociales, presentando, además, la ventaja de poner a disposición de la autoridad social información constantemente actualizada para evaluar en forma permanente la estrategia de protección social a nivel país.

De acuerdo con las disposiciones legales establecidas por el reglamento del SIIS, la información del sistema puede ser utilizada por los distintos organismos públicos prestadores de servicios sociales para evaluar y dar seguimiento a sus programas. Las instituciones usuarias del SIIS pueden descargar, almacenar y procesar la información a la que tengan derecho a acceder mediante los convenios establecidos, datos que, de acuerdo con el reglamento, pueden ser utilizados para asignar y racionalizar sus prestaciones sociales, estudiar y diseñar políticas, planes y programas sociales, y hacer los análisis estadísticos que la administración de las prestaciones sociales requieran.

Actualmente el SIIS dispone de información para el seguimiento del subsistema Chile Solidario al contar con datos de los beneficiarios de sus distintos programas específicos (Familias Puente, Programa Vínculo para el adulto mayor, Personas en Situación de Calle), así como de la red social que provee de prestaciones a las familias adscritas al subsistema Chile Solidario. Esta herramienta ha permitido el seguimiento y monitoreo del sistema, y ha entregado información rica para la evaluación de su impacto, permitiendo evaluar su efectividad y determinar sus debilidades e insuficiencias. La reciente incorporación del subsistema Chile Crece Contigo al SIIS es también una avance en esta materia, pues permite también su seguimiento, y a futuro la evaluación de su impacto.

De acuerdo con su reglamento, la información del SIIS también está disponible para la elaboración de planes de desarrollo local, para lo que los municipios pueden acceder a un módulo de información estadística correspondiente a la FPS que les permite caracterizar e identificar a su población más vulnerable.

Tanto municipios como instituciones públicas que prestan beneficios sociales pueden aprovechar el potencial que este sistema de información significa en términos del mayor conocimiento de sus beneficiarios y población objetivo, de la disposición de información relevante para dar seguimiento y evaluar el impacto de sus prestaciones, y del rediseño o creación de políticas y programas.

7. Conclusiones

1. En Chile la política social se ha centrado en la expansión del gasto y la focalización de los programas sociales en los grupos más pobres, con resultados exitosos en la reducción sostenida de los índices de pobreza. En los últimos años, esta política se ha encauzado mayormente hacia una estrategia de protección social, con la ampliación de las prestaciones sociales en busca de una mayor “securitización” de la sociedad y en especial, en la línea de controlar los mayores riesgos a los que se exponen los sectores vulnerables. Bajo el imperativo de la equidad, esta estrategia se ha centrado principalmente en asegurar primero las condiciones mínimas de vida a los grupos más necesitados, para luego avanzar hacia la garantía de los derechos sociales para todas las personas, desde su nacimiento hacia el término de sus vidas, con pretensiones de universalización de las prestaciones sociales. En esa dirección apunta la implementación de un sistema de protección social con iniciativas como Chile Solidario o Chile Crece Contigo, con las que el país prioriza el desarrollo de las familias más pobres y grupos más vulnerables desde una acción integral e intersectorial.
2. La operacionalización de la estrategia de protección social ha sido el resultado de los esfuerzos gubernamentales permanentes por disponer de información social actualizada y confiable, los que se han venido desarrollando en el país desde la década de 1980, a partir de la mantención y el desarrollo de mecanismos de estratificación y focalización para los programas sociales. Desde entonces, los sistemas de información social en Chile se han caracterizado por tener una alta cobertura y por su capacidad de caracterizar a los potenciales beneficiarios de los programas sociales mediante el empleo de un puntaje de estratificación obtenido a partir de la aplicación de herramientas como la ficha de caracterización social primero y por la actual ficha de protección social después, que se han mantenido por más de 25 años como instrumentos únicos y objetivos de focalización de las prestaciones sociales.

El sistema de estratificación chileno, que ha implicado catastrar a alrededor del 50% de las familias del país mediante una ficha única, representa un desafío no menor, por cuanto las condiciones para que esto ocurra suponen una coordinación suficiente del Estado en sus distintos niveles administrativos y un desarrollo institucional consistente y descentralizado para la consolidación de un sistema creíble y transparente. En un principio eran pocos los programas que utilizaban la ficha CAS como método de selección de sus beneficiarios, y representó un trabajo de largos años que los sectores y programas validaran el sistema. La existencia de una institución administradora del sistema ubicada a un alto nivel de la administración pública, como el Ministerio de Planificación, junto con su carácter intersectorial e independiente de la ejecución de los programas, ha permitido empoderar y dar estabilidad al sistema de estratificación social.

3. Chile comenzó a diseñar su Sistema Integrado de Información Social en 2001, y estableció las bases del sistema a partir de la información del Chile Solidario,

con la pretensión de convertirse en un registro único de beneficiarios, operable en línea, y como columna vertebral del sistema de protección social. Sin embargo, la implementación total del sistema ha sido lenta y compleja, pues requiere de alta coordinación institucional y de la constante verificación y actualización de información proveniente de diversas fuentes. No obstante, cabe reconocer que el camino recorrido con la consolidación de los instrumentos de información social ha sido una base fundamental e indispensable para la construcción de un sistema único e integrado de información, interoperable y en línea.

El convencimiento de la necesidad de contar con este registro integrado y la voluntad política para dar el paso han sido requisitos esenciales para la construcción de un sistema de información social que funcione eficientemente. Así, la construcción de un SIIS ha obtenido mayor fundamento y peso en la medida en que ha formado parte de la aplicación de una política social basada en la estrategia de protección social, con una proyección en el tiempo más allá de las autoridades que la promuevan. En este sentido, el desarrollo de sistemas integrados de información social únicos, y sus potencialidades como mecanismos de focalización y asignación de prestaciones sociales e instrumentos útiles para el seguimiento y monitoreo de la estrategia de protección social, requiere de una administración técnica competente, de los recursos presupuestarios necesarios para llevarla a cabo y de una constante voluntad política.

4. La consolidación del SIIS en Chile se mantiene aún como desafío, pues falta avanzar más en su perfeccionamiento como sistema y en la capacidad técnica e institucional para su operación coordinada. Además de disponer de la base tecnológica que permita al Estado operar adecuadamente sistemas de información en línea como este, el sistema deberá brindar las pautas de coordinación necesarias para los organismos que participan, estableciendo los beneficios desde la perspectiva del intercambio de información y de conocimiento a partir del análisis y procesamiento estadístico de la misma. Hasta ahora ha habido avances en cuanto a la coordinación y cooperación interinstitucional, lo que no implica que no sea esencial seguir perfeccionando el sistema y ampliando sus fuentes de información, pues a medida que se consolide un sistema de protección social más amplio y universal, los requerimientos de información serán cada vez mayores y más complejos.

La situación más débil está dada por el hecho de que uno de los actores más importantes en el manejo de la información social son las municipalidades, las que para poder operar esta plataforma deben realizar un proceso de modernización y de inversión en recursos tecnológicos no menor en muchos de los casos. La realidad de muchos municipios de escasos recursos o aislados en zonas extremas del país les impide invertir en estaciones de trabajo o enlaces de internet adecuados, o acceder a la capacidad administrativa para manejar el sistema. Una de las tareas fundamentales sigue siendo, entonces, dotar del equipamiento computacional necesario a estos municipios y capacitar a sus

funcionarios y equipos profesionales para poder operar integral y adecuadamente el sistema de información.

5. Por último, es importante reconocer que el SIIS como registro único de beneficiarios, y dada la calidad de la información que maneja, tiene gran potencial para otras funciones complementarias a la de la focalización y selección de los beneficiarios de las prestaciones sociales. Los datos integrados al sistema, dada su confiabilidad, son de gran utilidad para los organismos prestadores de beneficios sociales, pues además de permitirles conocer a sus actuales y potenciales usuarios, les permite hacer seguimiento de ellos, evaluar los resultados e impactos de los programas, pudiendo reorientar y redirigir constantemente su accionar hacia las necesidades de la población. Por otra parte, la información social a nivel agregado permite hacer un seguimiento de los avances de la estrategia de protección social en todo el país, con las ventajas de poder evaluar permanentemente las políticas asociadas a ella y de ir perfeccionando las acciones en esta línea. Así, también es relevante contar con sistemas integrados de información como fuentes de información para estudios e investigaciones que permitan avanzar en el conocimiento de la pobreza y la vulnerabilidad, y de la evolución de la realidad socioeconómica de los países. Es necesario en esta materia, entonces, empoderar a los propios beneficiarios, quienes también son responsables por la actualización y veracidad de la información, para contar con sistemas que sean a la vez más eficientes y expeditos en la entrega de los beneficios y las prestaciones sociales, siempre y cuando se continúe resguardando la privacidad de la información y la identidad de los beneficiarios.

Bibliografía

- DIPRES** (2007). *Estadísticas de las finanzas públicas 1998-2007*. Disponible en <www.dipres.cl/publicaciones/finanzas.asp>
- FOSIS** (2006). Programa Puente. Disponible en: <www.fosis.cl>
- Irrarrázaval, I.** (2004). *Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina*. Diálogo Regional de Política.
- MIDEPLAN** (2006a). “Hacia un sistema de protección social fundado en derechos”. *Apuntes de Protección Social* n.º 1, julio de 2006. Disponible en: <www.mideplan.cl>
- (2006b). “Nueva ficha de protección social, un acceso más justo”. *Apuntes de Protección Social* n.º 2, agosto 2006. Disponible en: <www.mideplan.cl>
- (2006c). *Manual de aplicación de la ficha de protección social*. Disponible en: <www.mideplan.cl>
- (2007a). “Ficha de protección social: Puerta de entrada al sistema de protección social”. *Apuntes de Protección Social* n.º 8, junio de 2007. Disponible en: <www.mideplan.cl>
- (2007b). Reglamento del Registro de Información Social. Decreto Supremo n.º 160, octubre de 2007.

— (2008). *Guía de derechos sociales*. Disponible en: <www.mideplan.cl>

Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2008). *Reforma Previsional. Manual informativo: Síntesis de los conceptos fundamentales*.

Siglas y acrónimos

- **AFP:** administradoras de fondos de pensiones
- **APS:** aporte previsional solidario
- **AUGE:** Acceso Universal con Garantías Explícitas en Salud
- **CAS:** ficha de caracterización socioeconómica
- **CASEN:** Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
- **CGI:** capacidad generadora de ingresos
- **CONADI:** Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
- **CONAF:** Corporación Nacional Forestal
- **FMI:** Fondo Monetario Internacional
- **FONADIS:** Fondo Nacional de la Discapacidad
- **FOSIS:** Fondo de Solidaridad e Inversión Social
- **FPS:** ficha de protección social
- **INP:** Instituto de Normalización Previsional
- **JUNAEB:** Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
- **JUNJI:** Junta Nacional de Jardines Infantiles
- **MIDEPLAN:** Ministerio de Planificación
- **ORASMI:** Organización Regional de Acción Social
- **PASIS:** pensiones asistenciales
- **PBS:** pensión básica solidaria
- **PSU:** Prueba de Selección Universitaria
- **RIS:** Registro Información Social
- **RUN:** rol único nacional
- **RUT:** rol único tributario
- **SENAMA:** Servicio Nacional del Adulto Mayor
- **SENAME:** Servicio Nacional de Menores
- **SENCE:** Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
- **SIIS:** Sistema Integrado de Información Social
- **SUF:** subsidio único familiar

Sistema de
identificación
de potenciales
beneficiarios de
programas
sociales **Colombia**

Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales: Colombia

LUCÍA MINA ROSERO*

1. Introducción

El Sistema de Protección Social (SPS) colombiano ha sido definido mediante la Ley 789 de 2002 como “el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos”. El sistema apunta a garantizar como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo.

El SPS está compuesto por:

- El Sistema General de Seguridad Social Integral que abarca el Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Sistema General de Pensiones, el Sistema de Riesgos Profesionales y los Servicios Sociales Complementarios¹.
- El Sistema Nacional de Bienestar Familiar coordinado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
- El Sistema de Formación Profesional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
- El Sistema de Compensación Familiar (Cajas de Compensación Familiar) mediante el cual se busca mejorar la calidad de vida de los afiliados con menores ingresos.
- El Sistema de Protección Laboral (empleo y trabajo).

Paralelamente existen otros sistemas que operan coyunturalmente: el Sistema Social del Riesgo (SSR), el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; y el Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Ministerio de la Protección Social, 2004).

La Red de Protección Social (RPS) que hace parte del SPS incluye los programas que conforman el Sistema de Asistencia Social, los cuales son implementa-

* Profesora de investigación en política social de la Universidad Externado de Colombia. Consultora independiente.

La asistencia para esta investigación fue desarrollada por Francisco Espinosa. La autora agradece las sugerencias y los detallados comentarios suministrados por Roberto Ángulo, Olga Lucía Acosta y Jaime Ramírez para la elaboración de este documento. Igualmente agradece la información proporcionada por medio de varias entrevistas por Diana Cárdenas, quien se desempeñó como Coordinadora del Grupo de Calidad de Vida (Dirección de Desarrollo Social/Departamento Nacional de Planeación, DDS/DNP), así como los aportes de información realizados por los funcionarios de dicho grupo: Lina Castaño Mesa, Esteban Granados y Mauricio Linares.

1 Se trata de un programa para personas de la tercera edad creado mediante la Ley 100 de 1993 para suministrar apoyo económico por un valor no superior a medio salario mínimo legal vigente.

dos por diferentes instituciones de manera desarticulada. Estos abarcan los programas tradicionales como aquellos orientados al adulto mayor en situación de pobreza; los que integraron la Red de Apoyo Social (RAS) –Jóvenes en Acción, Familias en Acción²–; los subsidios para la población desplazada por el conflicto interno; los otorgados para acceder a los servicios públicos domiciliarios y los destinados a la adquisición de vivienda, entre otros.

2. Descripción general de la estrategia de protección social

2.1 Nivel de implementación de la estrategia de protección social

2.1.1 Programas de la Red de Protección Social

La RPS es operada por entidades nacionales y territoriales. Del primer grupo hacen parte diferentes ministerios (Protección Social; Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), organismos nacionales como el ICBF, el SENA y Acción Social.

El cuadro 5.1 esquematiza la forma en que opera la RPS colombiana, la cual se caracteriza por la desarticulación de sus programas, los cuales, como iniciativas institucionales, son concebidos a partir de los planes de desarrollo, pero no se encuentran bajo la coordinación ni los lineamientos de un ente previamente establecido. Tal como se puede observar en el cuadro, la coordinación más clara es la que se da entre el Ministerio de la Protección Social (MPS) y dos de sus entidades adscritas, el ICBF y el SENA. Acción Social y los demás ministerios están en el mismo nivel que el MPS³, concebido como la entidad rectora del SPS. Aunque en principio la formulación de la política de promoción y de asistencia social corresponde al MPS, el ICBF, Acción Social y algunas entidades territoriales cuentan con sus propios órganos de dirección, competencias y tradición en la formulación de políticas de asistencia. En el cuadro resalta también la incidencia de los programas orientados a superar y mitigar diferentes riesgos sociales. Sin embargo, el menor énfasis en los programas asociados a las estrategias de prevención reduce las posibilidades de romper el círculo de reproducción de la pobreza y la vulnerabilidad.

El esquema no incluye la provisión de servicios por medio de particulares, excepto por los suministrados mediante las Cajas de Compensación Familiar (CCF), las cuales constituyen una de las principales entidades privadas sin fines de lucro por medio de las cuales opera la RPS y con las cuales no media un vínculo contractual con el Estado. Anteriormente, las CCF se vinculaban directamente con el SPS y se integraban a la RPS mediante el Sistema de Compensación Familiar. Las acciones de las CCF están orientadas a satisfacer exclusivamente las necesidades de los trabajadores del sector formal con menores ingresos.

2 En la actualidad estos programas son ejecutados por el SENA (en el caso de Jóvenes en Acción) y por Acción Social (en el caso de Familias en Acción).

3 Todos dependen directamente de la Presidencia de la República.

La RPS incluye acciones orientadas a las poblaciones vulnerables que incluyen personas en condiciones de discapacidad o desplazadas. Los programas que benefician a la población desplazada por el conflicto armado son implementados por entidades como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (atención a familias desplazadas del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, FOMIPYME), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (proyectos de desarrollo rural), el SENA y Acción Social. Entre los programas para las personas con discapacidad figura el Programa de Apoyo a la Discapacidad que apunta a impulsar la construcción y la consolidación de una política pública nacional.

Una de las características constitutivas de la RPS es la intervención transitoria sobre sus beneficiarios⁴. La existencia de condiciones de salida en los programas de la RPS es decisiva desde el punto de vista de los objetivos. En el país, las condiciones de salida están definidas por el cumplimiento de la edad establecida como criterio de focalización, tal como ocurre con los programas del ICBF (Hogares Comunitarios de Bienestar, HCBF; Restaurantes Escolares; Desayunos Infantiles; Programa Familia Mujer e Infancia, FAMI), o se establecen sobre la base del instrumento de focalización o Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). En el programa Familias en Acción y en el Régimen Subsidiado de Salud (RS), las condiciones de salida pueden responder al cambio de nivel en el instrumento de focalización. En los programas del SENA las condiciones de salida están determinadas por la graduación del estudiante.

4 En el caso de los ancianos o las personas con discapacidad no es posible que la prestación sea transitoria. Sin embargo, aunque no salgan de la RPS, se espera que la intervención se modifique a medida que transcurre el ciclo de vida del beneficiario.

CUADRO 5.1 | Red de Protección Social. Esquema por entidades ejecutoras

	Superación	Mitigación	Prevención
	Aseguramiento en Salud (Régimen Subsidiario de Salud (RS))		
Ministerio de la Protección Social (MPS)		Programa de Protección Social al adulto mayor (PPSAM) Pensiones (Régimen Subsidiado de pensiones-subsidio cuenta de solidaridad)	
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Alimentación/Nutrición (HCBF, Desayunos infantiles, Bienestar para niños y ancianos, Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor, Asistencia nutricional al escolar y adolescente) Restitución de derecho/Atención extrajudicial a niños con derechos vulnerados (Clubes prejuveniles y juveniles y Externado)		Cuidado infantil (HCBF: Tradicionales -0 a 7 años- Empresariales, Grupales, Múltiples y Familia Muer e Infancia) Educación formación en valores
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Educación (Programa de capacitación población desplazada) Empleo (Jóvenes en acción, Jóvenes rurales)		
Acción Social	Nutrición (Familias en Acción, subsidio de nutrición para niños menores de 7 años) y Seguridad Alimentaria Red de seguridad alimentaria)		Educación (Familias en Acción –subsidio escolar niños de 7 a 18 años–) Empleo e ingresos (Familias Guardabosques, Proyectos productivos, Reconversión sociolaboral)
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Vivienda (Subsidios y créditos a Viviendas de Interés Social, VIS)		
Ministerio de Educación Nacional	Alimentación/Nutrición (Restaurantes escolares)		Educación (Gratuidad en la educación, implementación a cargo de entes territoriales)
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural			Seguro índices climáticos Seguro caída precios Empleo (Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural –PADEMÉR–)
Cajas de Compensación Familiar (CCF)	Nutrición (programas de educación alimentaria)	Subsidio al desempleo (FONEDE)	Educación formal (preescolar, educación básica, media y superior), educación no formal e informal Atención integral a la niñez y jornada escolar complementaria
	Salud (Afiliación al Régimen Subsidiario de Salud)		
	Salud ocupacional adultos mayores y discapacitados		Recreación y turismo social Cuidado infantiles (guarderías para niños entre 1 y 5 años) Subsidios: monetario, en especie y en servicios
	Vivienda (FOVIS, vivienda con recursos del Estado, programas de vivienda de interés social, créditos)		

Fuente: Elaboración propia.

2.1.2 Sistemas de monitoreo y evaluación

La RPS comparte con las demás acciones públicas la existencia de sistemas de información débiles y desarticulados. Tal como anota el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en su documento CONPES Social 3359 de 2005, “se evidencia que a pesar de los avances en materia de asistencia social, las entidades que conforman el SPS aún presentan debilidades en materia de información, seguimiento y evaluación de los programas, y en la duplicación y desarticulación de los mismos”. Si bien el MPS es la entidad responsable del fortalecimiento y la coordinación de la información, así como del monitoreo y la evaluación de los diferentes programas que integran el SPS, todavía no se ha consolidado un sistema de información que articule los programas departamentales, municipales y nacionales de la RPS. Por otra parte, la falta de recursos humanos y de un soporte tecnológico adecuado constituyen un freno al desarrollo y la expansión de los sistemas de información en el nivel municipal (Gobernación de Antioquia, 2006).

En lugar de disponer de desarrollos informáticos concebidos para responder a procesos integrales, se observa la existencia de una serie de aplicativos generados para cumplir propósitos y objetivos sectoriales sin que medie interacción alguna, situación que afecta en particular a la RPS. Asimismo, la falta de rigurosidad y oportunidad de la información generada conlleva a la ausencia de registros de calidad. En este sentido, se requiere todavía avanzar en el desarrollo de una cultura de generación de información pertinente para la toma de decisiones, en reemplazo de la concepción de producción de información para cumplir un requisito (Gobernación de Antioquia, 2006).

En 2005 el Estado aprobó, mediante el CONPES Social 3359, la asignación de recursos provenientes del crédito externo por un monto de US\$1,4 millones orientados al financiamiento del Sistema de Monitoreo y Evaluación del sector de la Protección Social. El MPS inició en 2003 el desarrollo del Sistema de Información para la Protección Social (SISPRO)⁵. El SISPRO opera bajo cuatro procesos misionales: aseguramiento, financiamiento, riesgo-demanda, y uso y oferta de servicios. A partir de estos se definen seis proyectos:

- i. Sistema Integral de Información de Salud (antes Sistema Integrado de Información de Salud, SIIS);
- ii. Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a la Seguridad Social y Parafiscales (PILA);
- iii. Proyecto de Fortalecimiento Tecnológico para la Operación del Régimen Subsidiado (SISSUB);
- iv. Sistema de Información de Medicamentos (SISMED);

5 Sus inicios se remontan a la implementación del Sistema Integrado de Información de Salud (SIIS) en 1998.

- v. Sistema Automático de Verificación de Derechos y Autorización de Servicios;
- vi) Registro Único de Afiliados (RUAF).

El PILA, como medida de control contra la evasión y la elusión, viene operando desde 2005 por medio de un formato único para el registro de los aportes a los diferentes componentes de la seguridad social (la salud; las pensiones; los riesgos profesionales; el ICBF, el SENA y la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP). El Proyecto de Fortalecimiento Tecnológico para la Operación del Régimen Subsidiado (SISSUB) adoptado para apoyar la operación del RS en los entes territoriales y el Sistema de Información de Medicamentos (SISMED) desarrollado para proveer información para la regulación del mercado de medicamentos en el país debían ponerse en marcha, según la información disponible al momento de realizar este estudio, a mediados de 2007.

Algunas de las falencias generadas por la falta de un sistema de información que posibilite el monitoreo y la evaluación de las acciones en el marco de la protección social han sido subsanadas por el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (SINERGIA) que, encabezado por el Departamento Nacional de Planeación (DPN), evalúa y da seguimiento a los resultados de impacto de las principales políticas, programas y proyectos de inversión, y por el Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno (SIGOB) que, junto con SINERGIA, posibilita el seguimiento de las políticas sociales y económicas.

2.1.3 Vínculo de los programas con la base de datos padrón: El SISBEN como mecanismo de focalización

Una revisión de los instrumentos de focalización adoptados en los programas de la RPS permite concluir que el SISBEN es el mecanismo predominante. En salud, por ejemplo, el acceso al RS se da en base a la calificación SISBEN del hogar. De igual forma, los programas del sector educativo concebidos para enfrentar la deserción y la inasistencia escolar, gestionados en su mayoría por las entidades territoriales (Gratuidad en Educación, Transporte y Kit Escolar y Acceso con Calidad a la Educación Superior del Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX), utilizan el SISBEN como mecanismo de selección de beneficiarios. El SISBEN es también adoptado por los programas que integran la RAS (Familias en Acción y Jóvenes en Acción). A su vez, el programa Jóvenes Rurales del SENA está orientado a la población rural de entre 16 y 25 años de edad calificada como SISBEN 1 y 2. El cuadro 5.2 describe los mecanismos de focalización en proyectos del ICBF, la principal entidad de asistencia social.

La asignación de los subsidios en los programas del ICBF se basa en el SISBEN y en criterios categóricos que combinan diferentes variables asociadas a la condición de vulnerabilidad, la edad y la etnia de los beneficiarios. Tanto el ICBF como el resto de las entidades de la RPS tienden a combinar el uso del SISBEN

con otros mecanismos como la estratificación socioeconómica establecida para el pago de los servicios públicos. La combinación indiscriminada que no se sustenta en lineamientos previamente establecidos ocasiona dificultades al evaluar el impacto de los programas, así como la eficacia y la efectividad del proceso de focalización.

CUADRO 5.2 | **Instrumentos de focalización adoptados en los proyectos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

Proyecto	Subproyecto	Criterios de focalización
Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar el ejercicio de los derechos	Fortalecimiento a la familia	Categorico (situación de vulnerabilidad)
	Apoyo a la primera infancia (menores de 6 años de edad)	SISBEN 1 y 2
		Hijos de empleados con menores ingresos de las empresas que cofinancian los HCBF de tipo empresarial
		Categorico (desnutrición)
	Apoyo a la niñez y la adolescencia (niños y jóvenes de entre 6 y 17 años de edad)	Categorico (situación de vulnerabilidad)
		SISBEN 1 y 2
	Apoyo al adulto mayor	SISBEN 1 y 2
		Categorico (desplazados, indigentes, discapacitados, grupos étnicos)
	Apoyo a grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales)	Categorico (etnia)
Apoyo a la población rural dispersa	Categorico (situación de vulnerabilidad)	
Apoyo a las familias en situación de emergencia	Categorico (situación de emergencia)	
	Situación de vulnerabilidad por ciclo vital	
Administración para producción, compra y distribución de alimentos de alto valor nutricional	Producción, compra y distribución de alimentos de alto valor nutricional	Categorico (diferentes variables)
	Promoción y fomento de una cultura de derechos de la niñez y la familia	Categorico (diferentes variables)
Protección y acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia	Apoyo a niños y familias con derechos vulnerados	Categorico (situación de vulnerabilidad)
		SISBEN 1 y 2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los programas y Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2004).

Nota: SISBEN: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales; HCBF: Hogares Comunitarios de Bienestar.

2.2 Gastos en protección social y programas sociales

2.2.1 Gasto público social total

En el país no existe claridad en lo que respecta a la definición del gasto social a pesar de su carácter constitucional y la delimitación de su objetivo en la Constitución Política (CP) de 1991. Como resultado, en ocasiones el concepto de gasto social se equipara con el de presupuesto de inversión⁶. Esta falta de claridad parte de la ambigüedad en la definición de gasto social considerada en el Estatuto Orgánico del Presupuesto⁷ que lo define como “aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto para funcionamiento como para inversión”. Sin embargo, los gastos que afectan el bienestar o la calidad de vida de una población pueden ser variados, y esto imprime ambigüedad a la definición.

En relación con la laxitud de la definición de gasto social frecuentemente se introducen modificaciones al Anexo del Gasto Social del Presupuesto General de la Nación (AGS)⁸, base para su estimación (Contraloría General de la República, 2005). Tales modificaciones están plasmadas en el ingreso y el retiro tanto de entidades como de rubros considerados para el cálculo del gasto, sin que medie en ningún caso un criterio claramente definido (Contraloría General de la República, 2005). Más aún, tal como lo plantea la Contraloría General de la República (2005), existe “una fuerte dispersión en la asignación presupuestal año a año y entidad por entidad. No existe un grupo visible de rubros que sean consistentes a lo largo de la serie [2001-2004], lo que puede sugerir que ellos se introducen obedeciendo a criterios coyunturales de la política social y no a una planificación consistente para más de dos periodos”.

El presente estudio adopta la definición de gasto social del DNP, la cual incluye el gasto destinado a educación, cultura, capacitación para el trabajo, salud, agua, saneamiento ambiental, servicios domiciliarios, seguridad social, vivienda, trabajo, protección social, recreación, deporte y atención a poblaciones vulnerables (niños, adolescentes, adultos mayores, discapacitados, minorías étnicas) (Contraloría General de la República, 2005). El cuadro 5.3 contiene la evolución del gasto social incurrido por los gobiernos central, departamental y municipal entre 1997 y 2005.

6 La categoría del gasto social fue elevada a rango superior por el artículo 350 de la CP de 1991 (Contraloría General de la República, 2005).

7 Artículo 17 de la Ley 179 de 1994 y artículo 41 del Decreto 111 de 1996.

8 Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

CUADRO 5.3 | Gasto social a cargo del sector público. 1997-2005

Año	Gasto social (% PIB)	Gasto social (% GT) (US\$)*	Gasto social per cápita	ICBF (% PIB)	ICBF (% GT)	RAS (% GT)
1997	6,21	38,56	165,38	0,66	10,59	-
1998	6,65	39,75	160,50	0,66	9,95	-
1999	7,25	39,06	150,52	0,66	9,12	-
2000	6,87	37,41	136,06	0,62	9,00	-
2001	8,27	41,51	157,60	0,63	7,57	2,18
2002	8,24	41,93	153,52	0,56	6,80	4,52
2003	7,93	39,30	141,08	0,48	6,07	0,86
2004	8,05	39,48	168,55	0,48	5,93	1,30
2005	8,00	34,95	199,40	0,50	6,29	1,75

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2006).

* El gasto social excluye el correspondiente a pensiones (Instituto de Seguros Sociales, ISS; aportes a fondos de pensión; y contribuciones del sector público).

Nota: PIB: Producto Interno Bruto; GT: Gasto Total; ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; RAS: Red de Apoyo Social.

En la evolución del gasto social se distinguen dos períodos. El primero corresponde a la crisis económica que tuvo lugar entre 1997 y 2000, durante la cual, mientras que el gasto total creció a un promedio anual del 13%, el gasto social no constituyó una prioridad fiscal, decreciendo a una tasa anual del 3,4%. En 2001 el gasto social se recuperó como resultado del aumento en las asignaciones a los sectores de educación y salud al aprobarse ese mismo año la Ley 715. Entre 2001 y 2004 se registró una tasa promedio anual de crecimiento del orden del 3%, todavía inferior a la correspondiente al gasto total (7,8%). Como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) del país, el gasto social manifestó una tendencia creciente a partir del año 2001. En lo que respecta al gasto social anual per cápita, este osciló entre los US\$136 y los US\$168 con una tendencia al alza de 2004 a 2005.

Desde comienzos de la presente década se observa una redistribución en la asignación del gasto en asistencia social. La participación del ICBF en el gasto total del orden del 10% en 1997 se redujo al 6% en 2004. Los sectores de salud y educación concentraron un poco más de las dos terceras partes del gasto social en 1997 (78,7%) con una tendencia al alza en 2004 (83% del total), al tiempo que se produjo una reducción en la participación de los programas de asistencia social y de aquellos implementados por el SENA. En la medida en que la mayor parte del gasto social corresponde a programas de salud y educación, su financiación se realiza con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). El SGP, creado mediante la Ley 715 de 2001, sustituye el situado fiscal y la participación en los ingresos corrientes de la nación como mecanismos de distribución del presupuesto nacional. El SGP está conformado por los recursos transferidos por la nación a los entes territoriales para el financiamiento de los servicios de

salud⁹ (24,5%) y educación (58,05%) y de propósitos generales que contemplan inversiones en agua potable y saneamiento básico (17%). Con anterioridad a esa distribución se descontó del total de recursos del SGP un 4% destinado a asignaciones especiales –resguardos indígenas, municipios ribereños en la cuenca del Magdalena, programa de alimentación escolar y Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET)–. La participación de la salud y la educación en el gasto social total y su financiamiento mediante el SGP dan cuenta de la dependencia de la ejecución municipal respecto de ese tipo de recursos.

2.2.2 Gasto público en protección social

En el cuadro 4 se describe la distribución de los recursos asignados al SPS colombiano en 2003. Como puede observarse en el cuadro, el 76,6% de los recursos corresponde a aportes del sector público; el 17,4%, a aportes parafiscales; y el porcentaje restante corresponde a aportes por solidaridad, constitución y rendición de reservas, rendimientos financieros y otros ingresos¹⁰. La financiación del SPS mediante aportes parafiscales aporta seguridad y continuidad al gasto porque este no queda sujeto a los vaivenes políticos, pero sí resulta afectado por los cambios en los ciclos económicos, la informalidad en el empleo y la evasión.

9 Salud pública, RS, prestación de servicio de salud a la población pobre no cubierta por el RS (subsidios a la oferta).

10 Las participaciones varían al considerar las contribuciones de los particulares, que aportan el 43,2% de la financiación del SPS, el gobierno, que aporta un 46,8%, y los parafiscales que contribuyen con un 10,6% (Acosta y Gamboa, 2004).

CUADRO 5.4 | **Asignación de la financiación del Sistema de Protección Social. 2003**

Entidad	Componente	Subsistema/ Programa		Total (millones de US\$)	Mecanismo de focalización
Ministerio de la Protección Social	Sistema de Seguridad Social Integral	Seguridad Social en Salud	Régimen Subsidiado	551,0	SISBEN
			Vinculados	279,2	
		Pensiones y Servicios Sociales Complemen- tarios	Instituto de Seguros Sociales	432,2	SISBEN
			Sector público	271,3	
			Fondo de Solidaridad Pensional	499,7	
		Riesgos Profesionales	Asalariados sector público	60,2	-
	Sistema de Protección Laboral	Cesantías	Sector público	100,5	-
	Instituto Colobiano de Bienestar Familiar	Sistema Nacional de Bienestar Familiar	Asistencia social	398,3	SISBEN y categóricos
Servicio Nacional de Aprendizaje	Sistema de Formación Profesional	Capacitación	234,1	-	
	Sistema de Protección Laboral	Jóvenes en Acción	78,2	SISBEN y categóricos	
Cajas de Compensación Familiar	Sistema de Protección Laboral	Subsidio al desempleo	70,4	SISBEN	
	Sistema de Compensación Familiar	Subsidio familiar	6,4	SISBEN	
Gobiernos locales	Asistencia social	Atención a poblaciones vulnerables	475,0	Ingreso laboral	
				6.601,4	

Fuente: Acosta y Gamboa (2004).

Nota: SISBEN: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

2.2.3 Gasto en programas sociales focalizados mediante el SISBEN

No resulta fácil definir el monto del gasto destinado a los programas focalizados utilizando el SISBEN porque no existe una directriz general, lo que lleva a cada programa a basarse en su objetivo para seleccionar su instrumento de

focalización. Un mismo programa adopta una combinación de instrumentos de focalización. El sector de la salud que participa con el 24,5% del total de los recursos del SGP, y en particular la afiliación al RS, constituye tal vez la porción del gasto social que se efectúa utilizando exclusivamente el SISBEN como mecanismo de focalización. Si se considera la asignación de subsidios a la oferta (prestación de servicios en hospitales) que corresponde a la atención suministrada a la población en calidad de “vinculados”¹¹, es de anotar el peso del SISBEN en la focalización del sector (véase cuadro 5.4).

Del total de los recursos destinados a la protección social (US\$6.601,4 millones, según puede observarse en el cuadro 4), cerca de la tercera parte se asigna mediante el SISBEN. La mayor proporción corresponde a los programas de salud (23,2%) y a la asistencia social del ICBF (6%).

La información presentada en esta sección permite concluir que la RPS operada por las entidades nacionales y territoriales y coordinada en teoría por el MPS está caracterizada por su desarticulación, la duplicación de esfuerzos y recursos, la exclusión de potenciales beneficiarios y, por ende, por limitaciones de la cobertura. El desarrollo de programas regionales en el marco de la RPS está determinado por la disponibilidad de recursos. En su mayoría, los programas de la RPS están orientados a superar y mitigar diferentes riesgos sociales, para romper el círculo de la pobreza o la vulnerabilidad. A la concepción desarticulada de los programas y a los problemas para su seguimiento y evaluación se suman la falta de claridad en la definición del gasto social y las dificultades al momento de determinar la proporción correspondiente a la RPS o los gastos propios de los programas que utilizan el SISBEN. El seguimiento y la evaluación de impacto de los programas de la RPS también resultan restringidos por la presencia de sistemas de información débiles y desarticulados.

2.3 Institucionalidad del Sistema de Protección Social

2.3.1 Instituciones responsables del diseño y la implementación de la Red de Protección Social

El análisis de la operación de la protección social en el país involucra la descripción del mapa de las entidades que conforman tanto el SPS como la RPS, el nivel de articulación en que operan dichas entidades, el papel que juega el SISBEN como mecanismo de focalización en los diferentes programas y los sistemas de evaluación y monitoreo implementados.

En principio el MPS es el ente rector del SPS y junto con este de la RPS, tal como se colige de su objetivo:

11 Los vinculados corresponden a la población sin capacidad de pago no afiliada al régimen contributivo ni al subsidiado. Para su identificación se consideran las personas incluidas en los dos primeros niveles del SISBEN no afiliadas a esos regímenes. En algunos casos, según los recursos disponibles, se incluye población que integra el tercer nivel.

“El Ministerio de la Protección tiene como objetivos primordiales la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución, control y seguimiento de las políticas relacionadas con trabajo, empleo, protección y desarrollo de la familia y la sociedad y el Sistema de Seguridad Social Integral encaminados a la prevención, mitigación y superación de los riesgos que afectan a la población, en especial a la más vulnerable, dentro de las directrices generales de la Ley, los planes de desarrollo y los lineamientos del Estado y del Gobierno Nacional”.

No obstante lo anterior, el Decreto 2467 de 2005 creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional “Acción Social”, adscrita al Fondo de Inversión para la Paz (FIP) “con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia”¹². El decreto integra Acción Social y la Red de Solidaridad Social con sus programas Atención a víctimas de la violencia, Apoyo integral a la población desplazada y Red de seguridad alimentaria; y otros programas sociales clave como Familias en Acción, Familias Guardabosques, Proyectos Productivos, Infraestructura Social y Reconversión Sociolaboral, todos ejecutados por Acción Social.

En consecuencia, en el país, más que una RPS coordinada por el MPS, se observa la existencia de un conjunto de programas de asistencia social desarrollados por el ICBF y por Acción Social. La articulación entre las dos entidades se reduce a la exclusión, en ciertos casos, de la condición de beneficiario cuando se accede a un programa de una u otra entidad, tipo Hogar Comunitario de Bienestar, Hogares Infantiles y Jardines Comunitarios (del ICBF) o Familias en Acción (de Acción Social)¹³. Este tipo de acciones, dispersas y desarticuladas, conducen muchas veces a la duplicación de esfuerzos y recursos, así como a la exclusión de potenciales beneficiarios.

2.3.2 Articulación entre los niveles nacional y regional en la implementación de la Red de Protección Social

Los programas de la RPS desarrollados por las regiones dependen de la disponibilidad de recursos propios, lo cual limita a la mayoría de las entidades territoriales a destinar los recursos de contrapartida exigidos por los programas nacionales. En la operación de la red los municipios cumplen principalmente el papel de ejecutores de programas y proyectos concebidos desde el nivel central y cuyos recursos son igualmente centralizados. Esta situación, tal como anota el

12 Véase la página web de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Presidencia de la República de Colombia.

13 La adopción, a partir de 2006, de una estrategia para la reducción de la pobreza –Red Juntos–, encabezada por Acción Social y en la cual participan distintas entidades, demanda la articulación de las actividades de Acción Social con las del ICBF, al menos en lo que respecta a este proyecto. Quienes son seleccionados como beneficiarios de la Red Juntos **no son afectados** por el criterio de exclusión entre programas.

Banco Mundial (2002), obedece en parte a la exclusión de la asistencia social de las reformas políticas de los años noventa y, en especial, de la Ley 60 y la Ley 100 de 1993.

El centralismo en el manejo de los programas de la RPS es aún más marcado en el caso de aquellos que están bajo la responsabilidad del SENA y el ICBF, que cuentan con oficinas regionales encargadas de la ejecución del programa o proyecto de asistencia social, con una reducida participación de los gobiernos locales y regionales en la asignación del gasto. En el desarrollo de los programas de asistencia social del ICBF, la participación más activa desde lo local se da por medio de los Consejos Municipales de Política Social (CMPS) que facilitan la articulación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar¹⁴. Familias en Acción efectúa la coordinación regional mediante las Unidades Coordinadoras Regionales (UCR)¹⁵, responsables de la promoción y la ejecución del programa en los niveles departamental y municipal. En principio, la UCR fue concebida para operar con el apoyo del ICBF y otras entidades. El programa es apoyado por las alcaldías por medio de los Enlaces Municipales (EM).

3. El sistema de información de beneficiarios

La implementación de un Sistema Integrado de Información de Beneficiarios (SIIB) conlleva ventajas como la posibilidad de identificar a la población objetivo priorizada por una política, la objetividad que el uso del sistema imprime al proceso de selección de los beneficiarios y la eficiencia en el uso de los recursos disponibles que permite generar un mayor impacto sobre el bienestar social. Existen también desventajas al adoptar un SIIB: el costo técnico, institucional y político de la implementación; posibilidades riesgo de que se produzca un uso inadecuado de la información; los problemas de confidencialidad; y la existencia de riesgos de exclusión (Irrarázaval, 2004).

En el país, lo más cercano a un SIIB lo constituye el SISPRO, del cual hace parte el Registro Único de Afiliados (RUAF) a la Protección Social que opera parcialmente pues ha logrado consolidar información sobre afiliaciones a la salud, la pensión y las CCF, pero enfrenta dificultades para reportar la información relacionada con la asistencia social. En la práctica, el SISBEN ha jugado el papel preponderante como sistema de información de beneficiarios de los programas de asistencia social.

La creación del RUAF tiene sus bases en el artículo 15 de la Ley 797 de 2003 en el que, además de definir en qué consiste este registro, se asigna al gobierno –en particular, al MPS– la responsabilidad de su diseño, organización y

14 Del CMPS hacen parte representantes del gobierno local, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y las organizaciones comunitarias. Los Consejos intervienen en el diseño y el control de la política social, así como en la coordinación entre sectores e instituciones.

15 Veintiocho UCR distribuidas durante 2006 en los departamentos en los cuales se desarrolla el programa.

funcionamiento. El RUAF, creado como solución para los problemas ocasionados por la descentralización y la desarticulación de la información de los afiliados al SPS, fue definido como “un sistema de información que contiene el registro de los afiliados al Sistema Integral de Seguridad Social (salud, pensiones, riesgos profesionales), a subsidio familiar, a cesantías, y de los beneficiarios de los programas que se presten a través de la red de protección social, tales como los que ofrecen el SENA, ICBF, Acción Social y otras entidades” (Irrarázaval, 2004). La base de datos central tiene por objetivo facilitar el acceso a los subsidios y los servicios de protección social y automatizar la afiliación y la movilidad entre las administradoras. Al articular el RUAF con los demás componentes del SISPRO se impulsan el logro de coberturas plenas en lo que respecta a la afiliación; la solidaridad y la equidad entre grupos; una mayor rentabilidad de las administradoras; la eliminación de la doble afiliación y la reducción de riesgos y fraudes; la consolidación del proceso de compensación en el sector de la salud; y en general la reducción en la evasión y la elusión de los aportes. El RUAF permite la consulta sobre la afiliación al SPS, básicamente en lo relativo a pensiones, compensación familiar y salud en el régimen contributivo. Una vez consolidado el registro, se espera que este posibilite el seguimiento y el control del sistema de protección social¹⁶.

El SISBEN no es la única entrada al RUAF pues cada programa de asistencia social incorporado al registro tiene sus propios mecanismos de focalización. El SISSUB, en el que participan los entes territoriales que asignan subsidios en salud, expresa la relación más clara entre el RUAF y el SISBEN. El SISSUB tiene como objetivo suministrar una solución informática en ambiente web que facilite el manejo operativo de los datos en los territorios locales, optimizando el flujo y la integración de la información. Su desarrollo depende, sin embargo, de los avances en el programa Gobierno en Línea de la Agenda de Conectividad que tiene como meta abarcar 622 alcaldías de un total de 1.098 que integran el país y que hasta 2006 había abarcado un total de 217, es decir, el 35% de la meta fijada para el año 2010¹⁷.

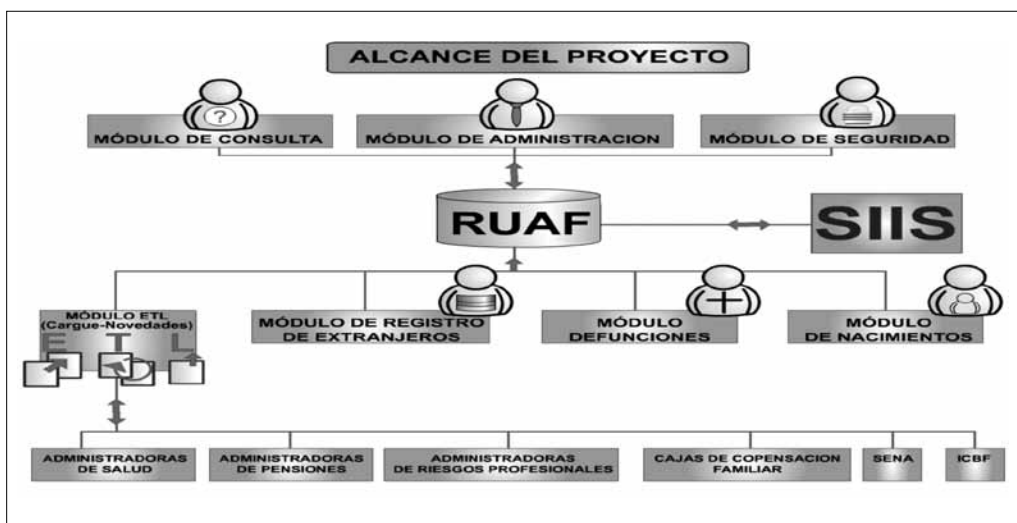
En el gráfico 1 se describe el alcance del proyecto y su articulación con el Sistema de Información en Salud (antes SIIS). Además de los módulos de consulta, administración, seguridad y carga de novedades, el RUAF incluye otros tres para captar la información relativa a nacimientos, defunciones y registro de extranjeros. El MPS y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) han desarrollado conjuntamente los módulos sobre nacimientos y defunciones para automatizar su gestión en todo el país. La implementación de la primera fase de estos módulos se inició en el primer semestre de 2008. Esta constituye una tarea fundamental pues buena parte de las dificultades que surgen en los cruces de información radica en la identificación de los beneficiarios.

16 Agenda de Conectividad, Ministerio de Comunicaciones, 2006.

17 Véase la página web del SIGOB, actualización de mayo de 2007.

El Decreto 1637 de mayo de 2006 reglamenta las condiciones básicas para la organización y el funcionamiento del RUAF: obligaciones de las administradoras (especificaciones técnicas, plazos para la entrega de información y la designación de funcionarios), administración, consultas y medidas de seguridad (validación de la información, responsabilidad del MPS en la definición de los cruces, las consultas, la reserva de la información y la protección de los datos). La Resolución 2358 de junio de 2006 establece los requerimientos técnicos para que las administradoras reporten la información que alimenta el RUAF y los plazos para su entrega.

GRÁFICO 5.1 | Alcance del Registro Único de Afiliados



Fuente: Ministerio de la Protección Social, 2006.

El análisis, el diseño y los desarrollos para cargar las bases de datos provenientes de las administradoras y la implementación de la etapa de prueba llevaron a introducir varios plazos en el reporte del ingreso y procesamiento de la información, inicialmente mediante la Resolución 2947 de 2006 y posteriormente por medio de la Resolución 4168 de 2006. La primera carga de la base debía completarse para noviembre de 2006, pero la Resolución 4316 de ese mes resaltó la necesidad de actualizar los anexos técnicos del RUAF para adaptar la estructura y el contenido de los archivos a los nuevos requerimientos y a las condiciones identificadas en las etapas de prueba. La Resolución 6 de 2007 fijó un nuevo plazo de reporte para la presentación de la información, tanto de los archivos iniciales como de las novedades. Algunos de los problemas en la carga de las bases estaban asociados con las variables de identificación de los registros enviados por las administradoras.

En el primer semestre de 2007 todavía se presentaban dudas entre las ad-

ministradoras en lo relacionado al manejo del identificador único del subsidio y su conservación a lo largo del tiempo; la periodicidad y las fechas del envío del archivo maestro de afiliados a la compensación familiar y del archivo maestro de subsidios; y las diferencias entre los identificadores de los beneficiarios de subsidios aplicados en el archivo maestro de subsidios y en el de las novedades de actualización. Para 2008 las dudas de las administradoras tenían que ver con la periodicidad y las fechas de envío de los archivos de afiliados (a la compensación familiar, por ejemplo), las novedades sobre el estado de afiliación del aportante, y el tipo de identificación de los beneficiarios de subsidios¹⁸.

A la luz de la definición de un SIIB, el SISBEN actúa parcialmente como un sistema de información de beneficiarios. Este permite identificar, priorizar y diagnosticar los beneficiarios de los programas de protección social, pero no funciona plenamente como sistema de integración e intercambio de bases de datos. En la actualidad, la interoperabilidad está limitada al envío de información entre servicios o programas haciendo uso de archivos planos o de Excel. No obstante lo anterior, al existir coordinación, el SISBEN puede funcionar como un SIIB. Actualmente la base consolidada y depurada es enviada a las distintas entidades que integran la RPS para identificar beneficiarios, pero no existe una retroalimentación hacia el DNP (como administrador central) de forma tal que se consolide la información del SISBEN con datos sobre otras características socioeconómicas de los beneficiarios.

Frente al uso de la base depurada del DNP, cabe anotar que la asignación de beneficios en el RS y en el programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) se efectúa a partir de las bases municipales y no del consolidado depurado. El principal uso de esa base es efectuado por el MPS para distribuir los recursos del SGP para la población afiliada al régimen contributivo de salud. Otras entidades que utilizan el consolidado del DNP son Acción Social (Familias en Acción), el Banco Agrario (Vivienda Rural), el ICETEX (Acceso con Calidad a la Educación Superior, Programa Acces), el SENA (Jóvenes en Acción y Jóvenes Rurales), el ICBF para su programa de atención al adulto mayor (Juan Luis Londoño) y el Ejército Nacional.

La puesta en marcha del RUAF debe, por tanto, considerar la necesidad de impulsar el uso de la información en el sistema no sólo para identificar los beneficiarios, sino también para la planeación, el seguimiento y la evaluación de los programas. En la segunda fase del registro único, en la cual se incorpora directamente el SISBEN además de la integración de las entidades territoriales, se debe considerar la dificultad que representa para el proceso el continuo cambio del personal asignado y los problemas para operar en línea, tal como ha ocurrido con el SISBEN. La base SISBEN a ser incorporada al RUAF debe corresponder al consolidado nacional, ajustado por duplicidades y completamente depurado,

18 Véase la sección “Preguntas Frecuentes Registro Único de Afiliados-RUAF” en el sitio web del MPS.

entregado por el DNP al municipio, situación para la cual deben superarse las fallas en la entrega oportuna de la base actualizada.

El RUAF, por su parte, debe trabajar para unificar el concepto de familia o núcleo familiar. Actualmente la base SISBEN identifica y diferencia por núcleo familiar (como un subconjunto del concepto de hogar) mientras que la base del registro administrativo identifica y diferencia por familia según grado de consanguinidad. Esto impide un cruce óptimo entre las bases del SISBEN y las de registro administrativo. El RUAF debe crear un número único de identificación que permita dar seguimiento a las personas incluidas en el registro a lo largo del ciclo de la vida. Usualmente se pierde el registro en la transición a la tramitación de la cédula de ciudadanía. Se requiere también ofrecer una solución para incorporar en la base a las personas que no cuentan con documento de identidad.

3.1 Componentes del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)

El SISBEN se crea en el marco de la CP de 1991 como un instrumento que da cuenta del nivel de bienestar o de los recursos en posesión de quien aspira a ser beneficiario del gasto público social orientado a priorizar la atención de la población pobre o vulnerable. El índice SISBEN es una prueba aproximada de medios de subsistencia (*proxy means test*) que clasifica a las familias según su nivel de vida o de pobreza, posibilitando la identificación de potenciales beneficiarios de los programas sociales. El país ha desarrollado dos versiones del indicador, con diferencias en las variables consideradas pero conservando el método de cálculo.

3.1.1 Variables en la primera versión del SISBEN (SISBEN I)

Cuatro factores que incluyen diferentes variables conformaron el SISBEN I implementado entre 1993 y 2003 (véase cuadro 5). Esas variables se adoptaron para aproximar la capacidad de las familias para generar un ingreso permanente durante un período relativamente largo, es decir, un ingreso *ex ante* medido por gasto. Las variables cualitativas y cuantitativas incluidas en el indicador se seleccionaron considerando su capacidad para diferenciar el nivel de vida y su aporte a la explicación de la varianza. En consecuencia, el indicador no capturaba cambios de liquidez en el corto plazo; es decir, no se constituyó como medida de pobreza coyuntural.

El cálculo del SISBEN I se realizó mediante el análisis de componentes principales cualitativos¹⁹, que asigna valores numéricos (cuantitativos) a las variables categóricas. La cuantificación se obtuvo procurando conservar el máximo posible de información del sistema completo de variables (maximización de la varianza por el método de componentes principales). Una vez obtenidas las nue-

¹⁹ Los procedimientos estadísticos empleados se basan en las técnicas de cuantificación óptima y análisis de componentes principales de variables cualitativas.

vas variables cuantificadas se empleó el análisis de componentes principales tradicional (Departamento Nacional de Planeación, 2003: 83).

CUADRO 5.5 | Factores y variables en el SISBEN I*

Factor	Variables
Vivienda	Equipamiento familiar, material de las paredes, material del piso, material de los techos
Servicios	Saneamiento, abastecimiento de agua, tiempo de acceso al agua, recolección de basuras
Capital humano y seguridad social	Escolaridad de los mayores de 11 años, escolaridad del mayor perceptor de ingresos, seguridad social del mayor perceptor de ingresos
Demográfico e ingresos	Hacinamiento, proporción de niños menores de 6 años, proporción de ocupados, ingreso per cápita en salarios mínimos

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2003).

* SISBEN I: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, primera versión.

El SISBEN I es un indicador cardinal continuo que asigna un puntaje a cada persona. Cada componente del SISBEN I clasifica a las familias de mayor a menor nivel de condiciones de vida utilizando puntajes continuos entre 0 y 100. La continuidad del índice facilita la focalización, pues es posible identificar a los más pobres entre los pobres. Una vez construido el indicador se definieron 6 puntos de corte tomando como referente a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la línea de pobreza, correspondiendo los dos niveles inferiores a la población pobre.

La evaluación del SISBEN I (Departamento Nacional de Planeación, 2003) recomendó la exclusión de variables por razones estadísticas, en particular de aquellas con bajo poder para discriminar diferencias en lo relativo a estándar de vida, así como de las de rápida desactualización y fácil manipulación. Entre las variables que se recomienda excluir figuran: el material de las paredes y los techos, la fuente de abastecimiento de agua, la forma de recolección de basuras, la escolaridad promedio de las personas mayores de 12 años de edad y del mayor perceptor de ingresos, la seguridad social de este último, el equipamiento del hogar (tenencia de electrodomésticos de fácil verificación), la proporción de ocupados en la familia y el ingreso per cápita cuyo efecto es recogido por el resto de las variables (Departamento Nacional de Planeación, 2003: 83). La evaluación propuso incluir la localización, las condiciones y los servicios de la vivienda, la escolaridad y la inasistencia al sistema educativo, las características demográficas, la seguridad social y los bienes durables. Se intentó considerar las diferencias regionales, reducir la vulnerabilidad ante la manipulación de los informantes y alcanzar una mayor robustez de las variables.

3.1.2 Variables en la segunda versión del SISBEN y su relación con el SISBEN I

El SISBEN II se adoptó a partir de 2003. La información de las variables que lo componen y sus pesos relativos está restringida al público. La comparación de los formularios aplicados para la recolección de información entre las dos

versiones del Sistema muestra diferencias en la introducción de variables como la exclusividad en el uso del servicio sanitario, el número de sanitarios en el hogar, la tenencia de servicio de ducha o regadera, las características del servicio telefónico y el tipo de combustible disponible para cocinar. Las categorías en otras dos variables fueron modificadas o se introdujeron algunas nuevas: el equipamiento del hogar (televisión por cable, calentador de agua o ducha eléctrica, horno; sustitución del ventilador por aire acondicionado) y las fuentes del agua para consumo que fueron modificadas por categorías como: fuera del lote de la vivienda, dentro del lote pero fuera de la vivienda y dentro de la vivienda. La queja generalizada sobre la segunda versión, tanto del público como de los administradores locales del SISBEN, tiene que ver con el efecto introducido por el estrato de la vivienda, rápidamente asimilable por quienes aplican la encuesta y, por tanto, susceptible de manipulación.

El CONPES fue instaurado por la Ley 60 de 1993 como la institución encargada de definir los criterios técnicos a partir de los cuales se identifican y seleccionan los beneficiarios del gasto social y se define su asignación. En consecuencia, el CONPES Social 22 de 1994 definió los instrumentos de focalización del gasto social financiado con transferencias, estableciendo el instrumento a utilizar según el tipo de gasto. Se estableció que los programas de infraestructura pública, dotación y servicios públicos aplicarían la focalización geográfica; los programas con subsidios a la demanda como educación y salud se apoyarían en la focalización individual. La elección de criterios geográficos o individuales se supeditó a la disponibilidad de la información (Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, 2006).

El CONPES Social 40 de 1997 recomendó el uso del SISBEN en todos los programas basados en subsidios a la demanda, decisión ratificada en 2001 por el CONPES Social 55 que propuso omitir las variables consideradas irrelevantes por la evaluación del indicador. La Ley 715 de 2001 obligó a los territorios a adoptar los criterios de focalización definidos por el CONPES (Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, 2006). El CONPES Social 100 de 2006 recomendó conservar la estrategia de focalización del gasto social dada su eficacia para avanzar hacia la universalización del acceso a los servicios, evaluar nuevamente el SISBEN y la estratificación socioeconómica, y generar acciones para orientar su uso.

3.2 Fuentes de información del Sistema

La base de datos del SISBEN registra información para cada individuo. En consecuencia, la posibilidad de realizar cualquier cruce con otra base de datos depende de la consolidación de los registros administrativos por beneficiario y de las características o atributos que cada base de datos otorgue al registro individual. Los cruces usuales se efectúan a partir de identificadores o variables comunes como el tipo y número de documento de identidad, los nombres y apellidos completos del beneficiario, y la fecha de nacimiento.

El RUAF apunta a consolidar un registro individual de los afiliados al sistema de protección social. Las fuentes de información en el RUAF están constituidas por las entidades en el SPS, caracterizadas por registrar información del cotizante o del jefe de familia y su grupo familiar. Al avanzar en la consolidación y la depuración de los registros administrativos de cada programa incluido en el RUAF se podrán efectuar cruces con la base SISBEN.

3.2.1 Procesos de integración de la información

El cruce exitoso de la información del SISBEN con las bases de datos del RUAF u otras de los programas sociales depende de las características y los atributos del registro individual en cada fuente de información. En este sentido, en el nivel nacional se han realizado los siguientes esfuerzos para garantizar la interoperabilidad de las diferentes bases de información:

- El CONPES Social 100 de 2006 recomendó a la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública (COINFO) realizar las acciones técnicas necesarias para posibilitar la interoperabilidad entre los diferentes programas sociales.
- COINFO definió y publicó el acuerdo entre entidades públicas sobre el lenguaje estándar para el intercambio de información y adoptó estándares técnicos para la arquitectura de integración e interoperabilidad de los sistemas de información que contienen las distintas bases de datos.
- Los programas sociales validan la calidad y la consistencia de los registros en el nivel individual en términos de documentos de identidad y nombres completos frente a la Registraduría Nacional.
- El diseño y el desarrollo del sistema de información que da soporte al SISBEN en la web y el que da soporte al RUAF buscan la interoperabilidad técnica de los registros.

En relación con la integración de la información de los programas sociales de orden nacional y local, la disponibilidad de información ha permitido realizar los siguientes cruces:

- El MPS pudo cruzar el SISBEN II con la base de datos del régimen contributivo de salud para distribuir los recursos del SGP.
- Al programa Familias en Acción el cruce entre el SISBEN II y el registro del programa le permitió identificar el grupo de familias reclasificadas con el nuevo instrumento y, por tanto, excluidas de los beneficios. El Banco Agrario utiliza la base para efectuar cruces que permitan identificar los potenciales beneficiarios del subsidio a la vivienda.
- El DANE utilizó el SISBEN II para confrontar los datos poblacionales obtenidos con el Censo 2005 en municipios en los que la encuesta SISBEN había cubierto casi todos los hogares.

En la actualidad, la información consolidada del RUAF abarca el nivel nacional. En la segunda fase se aspira a lograr la integración de las regiones, siendo de interés los cruces entre las bases con información territorial relevante para el SPS y el SISBEN.

Al ser interrogados sobre los cruces efectuados entre la información de la base SISBEN y la registrada por los programas sociales, 54 administradores locales de los 65 entrevistados manifestaron haber realizado alguno. Los cruces se realizan con información sobre aseguramiento y prestación de servicios de salud y, en particular, con el régimen subsidiado, las bases de Acción Social, la información suministrada por las registradurías locales y notarías, los catastros, los listados censales, las bases de cooperativas, las inspecciones de policía, las instituciones educativas y la información de otros municipios.

3.3 Usos actuales y potenciales del Sistema

No obstante las limitaciones relativas a la interoperabilidad entre el SISBEN y los programas sociales, se vislumbran elementos a considerar en la operación del RUAF, más aún cuando su articulación con el SISBEN se da en una segunda fase. Esos aspectos están asociados con la mayor eficiencia del SISBEN como mecanismo de focalización frente a otros mecanismos como la estratificación socioeconómica.

Si la eficiencia de un mecanismo o proceso de focalización se define como su potencial o su capacidad para alcanzar a la población objetivo (personas en situación de pobreza o vulnerabilidad), se concluye la superioridad del SISBEN en comparación con otros instrumentos. La eficiencia, así entendida, puede aproximarse calculando las medidas de “eficiencia vertical” y de “eficiencia horizontal” a la manera de Atkinson o la incidencia del gasto social focalizado tal como plantean Coady, Grosh y Hoddinott (2004). El indicador de eficiencia horizontal relaciona el número de personas que integran la población objetivo con la cantidad de ellas que efectivamente se benefician con el subsidio. La eficiencia vertical da cuenta del porcentaje de beneficiarios que pertenece a la población objetivo (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

Al evaluar el SISBEN en su primera versión y utilizar el ingreso de los hogares aproximado por gasto como variable de referencia, el Departamento Nacional de Planeación (2003) obtiene un indicador de eficiencia vertical del 69,2% y un indicador de eficiencia horizontal del 81,2%. Es decir que la primera versión del SISBEN dio cuenta de un porcentaje de “colados” del 31%, al tiempo que el 81% de los pobres fue clasificado correctamente. En 2005, sobre la base de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 y la segunda versión del SISBEN, el Programa Nacional de Desarrollo Humano del DNP calculó un indicador de eficiencia vertical del 74% y un indicador de eficiencia horizontal del 71%. El paso de una versión a otra implicó mejoras en lo que respecta a corregir la inclusión errónea de beneficiarios (se contabilizaron menos colados) pero se perdió capacidad para incluir a los más pobres y excluidos.

Según Vélez (1996), en una “estratificación ideal” los hogares clasificados en el primer estrato deben a su vez pertenecer a los dos primeros deciles de ingresos; en el segundo estrato se combinan hogares de los deciles 2, 3 y 4, mientras que el tercer estrato abarca los hogares entre los deciles 4 y 6. Vélez calcula un coeficiente de correlación de Pearson asociado con la estratificación “ideal”, el cual, excluyendo errores (de inclusión y de exclusión), alcanza un valor de 0,964 en el sector urbano tradicional²⁰. El coeficiente de correlación de Pearson (real) entre la estratificación y el decil de ingresos estimado por el autor para 1992 es de 0,443 en el sector urbano tradicional del país, muy por debajo del nivel alcanzado en condiciones de estratificación “ideal”. El coeficiente de correlación entre las dos variables estimado a partir de la Encuesta de Calidad de Vida para las cabeceras es de 0,294 en 1997 y de 0,433 en 2003. Al correlacionar el nivel SISBEN con el decil de ingresos se obtienen coeficientes de correlación de Pearson equivalentes a 0,756 en 1997 y 0,541 en 2003 para la primera y segunda versión del Sistema, respectivamente²¹. Nuevamente se observa que en el paso de una versión a la otra se perdió eficiencia en la focalización, pues el indicador refleja en menor medida el nivel de ingresos.

CUADRO 5.6 | Participación de la población más pobre en el gasto social. 1992, 1997 y 2003

Sector social	20% más pobre			40% más pobre			Indicador de desempeño
	1992	1997	2003	1992	1997	2003	
Educación	23,1	24,2	24,2	45,0	45,4	47,0	1,2
Primaria	39,3	44,9	36,5	65,0	73,4	64,5	1,6
Secundaria y media	20,6	28,9	23,9	47,3	57,3	50,7	1,3
Superior	5,1	3,7	2,5	14,4	12,2	10,7	0,3
Salud*	24,8	34,8	34,1	40,8	65,1	63,0	1,6
Asistencia Social (ICBF)	42,0	n.d.	35,8	55,4	n.d.	63,7	1,6
Servicios públicos	17,8	19,5	14,5	38,1	40,5	35,2	0,9
Agua	25,8	18,8	14,8	52,8	39,1	38,5	1,0
Electricidad	15,6	19,8	16,2	34,1	41,3	36,6	0,9
Vivienda	14,5	16,8	15,7	38,9	41,6	33,0	0,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Vélez (1996); Departamento Nacional de Planeación (2003); y Lasso (2006).

* Para 1997 el dato del sector salud incluye asistencia social.

Del cuadro 5.6 se infiere la superioridad que implica utilizar el SISBEN como mecanismo de focalización. El porcentaje del subsidio apropiado por el 20% y el 40% más pobre según ingresos es mayor en los sectores que focalizan con base en este Sistema: RS y Asistencia Social del ICBF. El sector de la salud, asimismo,

20 Este coeficiente se obtiene utilizando el decil de ingreso nacional; es decir, la población se ordena según su participación en el ingreso independientemente del área en la cual reside (cabecera o resto).

21 Todos los coeficientes son significativos a menos del 1% utilizando una t de dos colas. Los cálculos fueron realizados sobre la base de los datos obtenidos en las Encuestas de Calidad de Vida del DANE aplicadas en 1997 y 2003.

registró entre 1992 y 2003 el mayor aumento en la participación de los más pobres en el subsidio. Por su parte, los servicios públicos que utilizan la estratificación socioeconómica presentan el menor porcentaje apropiado por la población más pobre. La información presentada en el cuadro 6 puede también analizarse sobre la base del indicador de desempeño de la focalización de Coady, Grosh y Hoddinott (2004) que consiste en expresar el porcentaje del subsidio apropiado por la población más pobre (el 40% más pobre, por ejemplo) como proporción de la participación correspondiente en un esquema de focalización neutra²². En 2003, al sector de la salud y la asistencia social le correspondió un indicador de 1,6, frente a 0,9 para los servicios públicos, dato que muestra que en el caso de los programas que focalizan mediante el SISBEN el 40% de la población más pobre se apropia de un 60% más del subsidio obtenido mediante una asignación del gasto neutra. En los programas que utilizan la estratificación la asignación es regresiva²³.

Las consecuencias sobre la equidad en la asignación del gasto de focalizar mediante el SISBEN se aprecian también al considerar el coeficiente de progresividad de Kakwani, que expresa la diferencia entre las medidas de concentración del gasto y de desigualdad del ingreso²⁴. Este indicador mide la progresividad relativa de un subsidio dada una distribución del ingreso. Su rango oscila entre -2 y 1 y los valores negativos expresan mayor progresividad. Un coeficiente positivo es indicio de una asignación regresiva y un coeficiente igual a 0 da cuenta de neutralidad en la distribución del gasto (Vélez, 1996). El cuadro 5.7 describe los coeficientes de progresividad para diferentes sectores sociales.

22 La focalización neutra consiste en la asignación proporcional del subsidio entre el total de los grupos en los cuales se distribuye la población (deciles).

23 Un valor de 1 equivale a la asignación neutra en la cual una proporción x de población se apropia de un igual porcentaje del subsidio. Un valor menor que 1 asume carácter regresivo y un valor mayor que 1 es considerado progresivo.

24 El coeficiente de progresividad de Kakwani (P_s) se puede expresar de la siguiente manera: $P_s = C_s - G$, donde C_s es el coeficiente de concentración del gasto y G es la desigualdad de ingresos medida con el coeficiente de Gini. El coeficiente de concentración del gasto y el coeficiente de Gini se obtienen utilizando la misma fórmula, tan sólo que al calcular el primero se mantiene la distribución de la población conforme a ingresos adoptada para para el cálculo del coeficiente de Gini. La fórmula para obtener los dos coeficientes es la siguiente:

$$C_s(G) = 2/N^* \sum_{i=1}^N i^* x_i - 1 - 1/N.$$

Siendo N el número de grupos (deciles o quintiles), i el orden en la distribución de los ingresos de cada grupo y X_i la participación del grupo i en el ingreso o subsidio total, según el caso.

CUADRO 5.7 | Progresividad en la asignación del gasto. 1992, 1997 y 2003

Sector social	Progresividad (coeficiente de Kakawani)		
	1992	1997	2003
Educación	52,2	61,0	64,9
Primaria	78,9	98,7	87,9
Secundaria y media	56,6	78,5	71,6
Superior	10,8	14,8	14,8
Salud y asistencia social (ICBF)*	69,9	85,2	85,5
Servicios públicos	43,7	55,7	62,3
Agua	67,5	54,1	75,4
Electricidad	37,2	56,6	57,1
Vivienda	48,6	57,4	47,8

Fuente: Vélez (1996); Departamento Nacional de Planeación (2003); y Lasso (2006).

* Para 2003 el dato del sector salud corresponde únicamente al RS y a subsidios a la oferta en ese sector. El indicador de asistencia social es del 87,1%.

Como puede observarse en el cuadro 5.7, el gasto público social tuvo un efecto positivo sobre la distribución del ingreso, con diferencias entre sectores. A pesar de los problemas resultantes del error de inclusión y exclusión, la mayor progresividad corresponde a los sectores que focalizan con base en el SISBEN.

3.4 Temas especiales

3.4.1 Capacidad del Sistema para considerar la dinámica de la pobreza

Esta sección revisa la capacidad de las variables del SISBEN para captar la pobreza coyuntural y estructural y el efecto de la actualización del instrumento al aproximar uno u otro tipo de pobreza. Las principales conclusiones al respecto constituyen un aporte al desarrollo del RUAf.

La Misión Social²⁵ considera tres elementos fundamentales al conceptualizar la construcción del índice:

- La identificación de variables socioeconómicas fácilmente operables mediante las cuales se diferencia la población.
- Los aspectos metodológicos de la construcción del puntaje que clasifica la población.
- El establecimiento de un punto de corte²⁶.

Los dos primeros elementos son constitutivos del indicador. El SISBEN es una medida del estándar de vida expresada en un índice continuo que asigna un puntaje a la población, el cual en sí mismo no significa nada. El puntaje adquiere sentido en la medida en que genera un ordenamiento de la población según las

25 Proyecto del DNP y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que se encargó de diseñar e implementar la primera versión del SISBEN.

26 Para la Misión Social una cosa es caracterizar y clasificar la población y otra distinta es establecer la frontera entre los pobres y los no pobres (Sarmiento G., González B. y Rodríguez G., 1999).

condiciones de vida. El SISBEN no permite hacer comparaciones intertemporales. Es decir, no se puede inferir una evolución del estándar de vida de una familia con dos medidas del índice en dos puntos diferentes del tiempo. Si el grupo²⁷ cambia, que es lo más probable, se modifica también el puntaje.

El establecimiento de un punto de corte es un ejercicio externo al índice que, en cierta medida, permite utilizar el SISBEN como un indicador de pobreza. Mediante la metodología de *k means*²⁸ se detectan los conglomerados de la función del índice, se minimizan las diferencias al interior de cada conglomerado, se maximizan las diferencias entre conglomerados y se determinan los niveles del SISBEN. A menudo la población clasificada en los dos primeros niveles es considerada población pobre.

El SISBEN se compone de variables de condiciones de vida que en su conjunto buscan definir el nivel de activos físicos y humanos del hogar, permitiendo establecer una medida de la pobreza estructural. El SISBEN no permite medir la pobreza coyuntural porque las variables son más adecuadas para medir niveles de riqueza, es decir, no son susceptibles de cambio en el corto plazo.

3.4.2 Seguimiento de las condicionalidades

Tal como se afirmó anteriormente, el índice SISBEN no cumple las funciones de una medida de pobreza coyuntural. Sin embargo, la base de datos podría apoyar el seguimiento de los programas basados en condicionalidades, suministrando un conjunto de condiciones iniciales. La base de beneficiarios condicionadote este tipo de programas tiene como punto de partida un subconjunto de la base SISBEN.

La base también puede ser útil para realizar cruces de información con bases del registro administrativo, por ejemplo, con la base de datos de afiliación del MPS. La base de beneficiarios se potencia en la medida en que puede validar información de las familias, o simplemente capturarla sin requerir el auto-reporte (aspecto que por definición mejora la calidad de la información). Si se logra consolidar una base de beneficiarios de programas sociales, este cruce podría ser utilizado para detectar la doble afiliación o incluso para dirigir a las familias la oferta de programas de manera integral. Un uso adicional de la base está asociado con la estimación de nuevos indicadores. En casos reducidos es posible estimar indicadores sintéticos como, por ejemplo, un componente de capital humano o un componente de vivienda, pero únicamente como una línea base o una descripción de las condiciones iniciales.

La base SISBEN, mas no el índice, puede ser utilizada para actualizar algunas condiciones de vida en el mediano plazo, teniendo en cuenta que la actualización del SISBEN (por barrido) es relativamente poco frecuente (se realiza cada 4 años

27 Se entiende por *grupo* a toda la población de la muestra.

28 Técnica estadística para conformar conglomerados o grupos por la cual se minimiza la distancia de cada observación al centro del grupo respectivo.

aproximadamente). No hay que olvidar que el uso del SISBEN es complementario pero nunca sustituto de un sistema de seguimiento de los programas de subsidios condicionados.

Por tanto se puede concluir que, con algunas limitaciones, el SISBEN ha venido jugando el papel de un SIIB. Aunque el instrumento permite identificar, priorizar y caracterizar a los beneficiarios de los programas de protección social, no cumple cabalmente la función de un sistema de integración e intercambio de bases de datos. La articulación del RUAF con el SISBEN se da en la segunda fase del registro, al integrarse las entidades territoriales que asignan subsidios como, por ejemplo, los de salud. Estas deficiencias en la articulación de los sistemas de información limitan el potencial de asignación de los subsidios y la evaluación de impacto de la mayoría de los programas sociales del orden nacional. La poca voluntad para consolidar un sistema de información social obedece quizá a una concepción limitada del potencial del instrumento de focalización que, aunque inicialmente fue concebido para asignar los subsidios en salud, ha pasado a ser el instrumento utilizado con mayor frecuencia.

4. Operación del Sistema y aspectos institucionales

El SISBEN I fue concebido y administrado por la Misión Social (Departamento Nacional de Planeación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, DNP-PNUD). La responsabilidad de la ejecución de la segunda versión corresponde al DNP mediante el Grupo Calidad de Vida e Impacto de Programas Sociales de la Dirección de Desarrollo Social (DDS). En la segunda versión, los gobiernos departamental y municipal tuvieron una mayor participación, configurando requerimientos de operación en términos de recursos humanos, legales y tecnológicos que involucran los niveles central y regional.

4.1 Aspectos operativos: estructura de personal requerida

Cumplir con las funciones de cada entidad involucrada en la operación del SISBEN demanda personal, cuya cantidad y características varían en función de la complejidad de las funciones asignadas y la magnitud de la información que se maneja en cada nivel.

Al interior del DNP las acciones que implica la operación del SISBEN son desarrolladas por un equipo conformado por un coordinador, cinco ingenieros de sistemas, un estadístico, dos profesionales y dos técnicos administrativos. Las funciones asignadas al primero abarcan la coordinación del diseño y la evaluación de la metodología del índice SISBEN, la implementación de la prueba piloto del instrumento, la definición de los procesos de consolidación, control y seguimiento de la calidad de la información, los procesos para actualizar y mantener el flujo de información del SISBEN entre los diferentes niveles gubernamentales y los programas sociales que usan el instrumento, el diseño y la implementación de la política de focalización y de los indicadores de gestión, su aprobación, y el desarrollo y el mejoramiento del software.

Los ingenieros de sistemas realizan tareas relacionadas con el diseño y el desarrollo del software, que implican la generación de módulos para facilitar las consultas, el control de la información, la introducción de mejoras para hacer más eficiente al programa y el seguimiento a la atención de los usuarios. La capacitación y la asistencia técnica a los operadores del SISBEN en las regiones en lo que respecta al manejo del software y la administración de la información, y el seguimiento y la mejora de su calidad, constituyen igualmente funciones de los ingenieros de sistemas. Los profesionales y los técnicos administrativos se encargan de capacitar y proveer asistencia técnica a las entidades territoriales en lo que respecta a la administración del sistema, el marco jurídico, los procesos para la actualización y la transparencia de la información y, en general, en lo relativo a los conceptos relacionados con la encuesta. El procesamiento estadístico tanto de la base SISBEN como de las encuestas implementadas por diferentes entidades para validar las variables del indicador, así como las propuestas para mejorarlo y la estimación de proxies del índice SISBEN a partir de diferentes fuentes, son tareas del estadístico. Ocasionalmente se contratan consultores externos con experiencia en áreas sociales para apoyar los aspectos relacionados con la solidez conceptual del indicador y su precisión en el marco de diferentes programas sociales.

En función del tamaño poblacional del departamento o el municipio se cuenta con al menos un coordinador, quien suele asumir las funciones de soporte técnico y es acompañado por dos o tres personas que se encargan de la digitación, la administración de la base y la atención al público.

Los requerimientos de recursos humanos en los niveles central y territorial son un incentivo para mantener el personal de calidad, pues el continuo cambio implica mayor asistencia y capacitación. La Ley 715 de 2001 incluyó incentivos para promover la calidad de los operadores territoriales, pero no ha sido posible consolidar el personal requerido para el funcionamiento del SISBEN.

Al aplicar encuestas por barrido se requirió un personal básico integrado por encuestadores, supervisores, digitadores, verificadores y coordinadores del trabajo de campo. La estructura involucró 1 supervisor por cada 6 encuestadores, un rendimiento de 15 encuestas diarias como mínimo y la verificación de al menos 10 encuestas por día. El personal para el operativo de campo durante el barrido estuvo conformado en su mayoría por personas externas a la nómina del municipio, es decir, por personal de empresas privadas contratadas para esa tarea.

La transferencia de procesos estandarizados para la aplicación y la administración del SISBEN se efectúa utilizando siete manuales: de administración, del encuestador, técnico operativo, del supervisor, de usuario, de control de calidad y manual normativo. Como se afirmó anteriormente, la rotación del personal departamental y municipal implica una mayor demanda de capacitación. En el esquema actual el coordinador departamental hace las veces de facilitador en la transferencia de conocimientos a los municipios y brinda asistencia técnica en

los procesos y auditoría. En la medida en que los coordinadores departamentales no tienen estabilidad laboral se interrumpe la articulación de las tareas, perdiendo continuidad en los procesos. En algunos casos, los perfiles no permiten avanzar en la consolidación del departamento como coordinador y eje de la asistencia técnica. En los departamentos más organizados se reduce el espectro de la demanda de capacitación y se brinda asistencia técnica o acompañamiento exclusivamente a los municipios con alto índice de riesgo (corrupción) o en el caso de la incorporación de novedades que deben estandarizarse.

Aun siendo poco frecuente la capacitación, la calificación otorgada por los administradores locales es relativamente alta: 15 de 31 entrevistados que fueron capacitados o recibieron asistencia técnica en el último año la califican con valores entre 3 y 5 en una escala que va de 1 a 5. Otros nueve entrevistados se refieren a la capacitación y la asistencia técnica recibidas como: buenas, claras y entendibles; didácticas; excelentes; e instructivas y fundamentales.

4.2 Aspectos tecnológicos

Tal como ocurre con las demandas de personal, los requerimientos de software son delimitados por las funciones requeridas en cada nivel gubernamental y por la magnitud de la información a ser manejada.

4.2.1 Software adoptado en los niveles central y regional²⁹

En el municipio, el SISBEN opera mediante un software básico que facilita la sistematización de la información capturada mediante las encuestas, genera el puntaje y la clasificación del nivel SISBEN de las familias y los hogares, y permite a los programas sociales locales consultar la base de datos. Este software está integrado por tres módulos (véase cuadro 5.8). La información de las encuestas es almacenada en una base de datos utilizando el módulo de digitación y es evaluada por una malla de validación, para luego asignar a cada persona un puntaje y nivel. El módulo de consulta permite al administrador local del SISBEN consultar el puntaje, el nivel SISBEN y las demás variables de la encuesta, así como realizar consultas agregadas como, por ejemplo, cuál es el número total de viviendas, hogares, y familias por nivel. Finalmente, el módulo de control de la información permite actualizar las versiones del software, evaluar la base de datos y garantizar que el sistema opere óptimamente.

El municipio cuenta con otros dos aplicativos: el aplicativo para corregir los registros individuales, que facilita la corrección de errores en los nombres y en el tipo y número de documento de identidad de cada persona incluida en la base; y el aplicativo que genera consultas parametrizadas de la base de datos, con el cual se obtienen los archivos de la base ya consolidada, depurada y entregada a los programas sociales.

²⁹ Departamento Nacional de Planeación (2002) y Presentación de Gestión Grupo de Calidad de Vida, DDS, DNP, 2006.

En el cuadro 8 se describe el aplicativo a disposición de cada departamento que apunta a identificar inconsistencias antes del envío de la base al nivel central. Con su ejecución se busca corregir oportunamente el proceso de generación de *back up* de la información en el nivel municipal y detectar problemas en el uso del software que afecten la información en la base municipal.

En el nivel central se utilizan aplicativos complementarios que permiten revisar la consistencia y la calidad de la información de las bases del SISBEN de cada municipio, que incluyen:

- El aplicativo de control de calidad de la información municipal que evalúa la consistencia de la información de cada variable identificando las causas de los problemas, para generar un reporte municipal y dos archivos del tipo DBF y TXT con los datos.
- El software para consolidar la información municipal e identificar duplicación de registros en el nivel nacional (programas comerciales SPSS, SAS, SQL).
- El aplicativo para controlar la validez de la información que busca identificar registros anómalos que evidencien cambios en la clasificación SISBEN como resultado de variaciones discrecionales en algunas variables establecidas por los administradores locales³⁰.
- El aplicativo para incorporar validaciones de registros reportados como anómalos.
- El aplicativo para validar la calidad de la información de cada registro individual frente al Registro Nacional Civil.

³⁰ Este aplicativo permite identificar a cada familia que presenta esta irregularidad y generar un reporte que es enviado al municipio. Una vez identificado el problema, la información de la familia es reemplazada por el registro validado más recientemente.

CUADRO 5.8 | El software utilizado en la implementación del SISBEN*

Software en la implementación del SISBEN		Municipio	Departamento nacional	Gobierno
Software básico	Módulo de digitación	X		
	Módulo de consulta	X		
	Módulo de control de la información	X		
Aplicativo para corrección de registros		X		
Aplicativo para consultas parametrizadas de bases de datos		X		
Aplicativo para identificación de inconsistencias			X	
Aplicativo de control de calidad				X
Software para consolidar la información municipal e identificar duplicados			X	
Aplicativo para controlar la validez de la información				X
Aplicativo para incorporar validaciones de registros reportados como anómalos				X
Aplicativo para validar la calidad de la información de cada registro frente al Registro Civil				X

Fuente: Elaboración propia.

* SISBEN: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

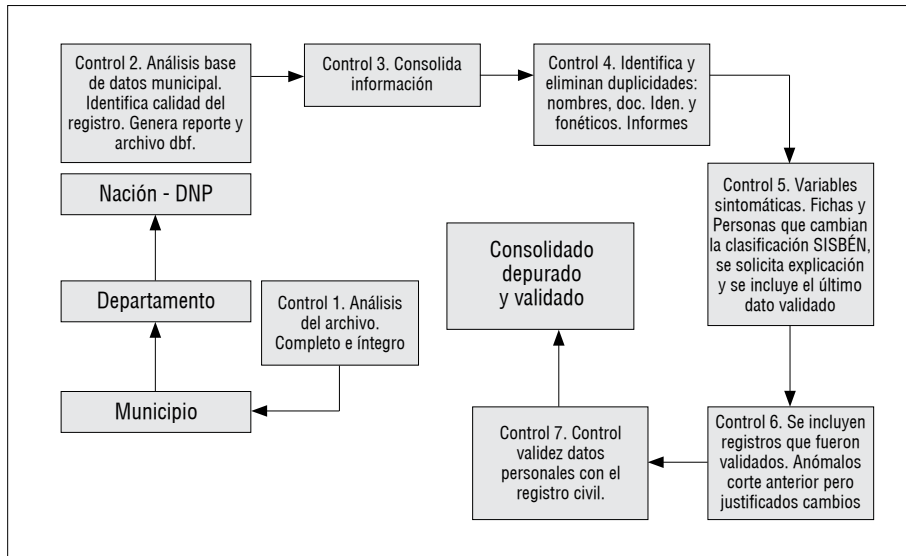
El sistema no funciona en línea. La Circular 059 de 2006 del DNP define tres fechas de corte para la entrega de la información: 28 de febrero, 15 de agosto y 15 de noviembre³¹. Las fechas fueron definidas siguiendo los requerimientos de información al distribuir las transferencias y los requerimientos del RS. La actualización de la información se lleva a cabo mediante un proceso en el cual cada municipio envía una copia de su base de datos al departamento con corte en la fecha respectiva. Este último, luego de haber realizado los controles establecidos, debe enviar la copia al DNP. El gráfico 5.2 describe el proceso de consolidación de la información y los controles de calidad aplicados en cada paso.

Como resultado del ejercicio de la actualización a partir de tres cortes, en 2006 el 75% de los municipios envió copia de su base de datos en las tres fechas solicitadas, el 89% lo hizo al menos dos veces y el 85% presentó la copia por lo menos una vez. Sólo cuatro municipios no enviaron información en ninguno de los tres cortes, en cuyos casos la información que se incluyó en el consolidado correspondió al último *back up* recibido en el nivel nacional³².

31 Las fechas de entrega definidas a partir de 2007 son el 30 de marzo, el 30 de julio y el 30 de noviembre (página web del DNP).

32 Presentación Plataforma SISBEN 2006 (Departamento Nacional de Planeación, 2006); "Casos de uso de alto nivel SISBEN" (Departamento Nacional de Planeación, 2006); Grupo de Calidad de Vida; entrevista a Diana Cárdenas, jefa del Grupo de Calidad de Vida.

GRÁFICO 5.2 | Consolidación de la información del SISBEN*



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, DNP, Dirección de Desarrollo Social, DDS, Grupo de Calidad de Vida, Base SISBEN (2006); y Departamento Nacional de Planeación, Presentación Plataforma SISBEN 2006.

* SISBEN: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

El problema de fondo radica en el tiempo que transcurre entre el envío de la base al DNP, su depuración y el envío nuevamente al departamento y desde este último al municipio. Por ejemplo, al preguntar a los coordinadores departamentales cada cuánto reciben un consolidado depurado del DNP, cuatro respondieron que lo reciben aproximadamente cada 6 meses, 2 indicaron que sólo han recibido un consolidado entre agosto de 2006 y abril de 2007, y solamente uno afirmó que había recibido la base luego de cada actualización. En efecto, seis de los ocho entrevistados destacaron el carácter poco oportuno de los tiempos de entrega del consolidado por parte del DNP, recomendando un ajuste en la frecuencia conforme a las fechas establecidas, o que se efectúe la entrega semestral o trimestralmente.

La situación es más crítica en el caso de los municipios: 31 administradores del SISBEN de un total de 69 entrevistados afirmaron que habían recibido el consolidado nacional una vez al año o sólo una vez desde que se implementó el SISBEN II. Por su parte, tres municipios que representan cerca del 4% de los entrevistados manifestaron no haber recibido nunca el consolidado nacional. Al preguntar si se considera que los tiempos de entrega son oportunos, 49 entrevistados respondieron negativamente, recomendando la mayoría de ellos una frecuencia de envío trimestral. Los departamentos presentan a su vez dificultades para enviar al DNP la información que reciben de los municipios, dada la difícil comunicación con estos; la falta de acceso a Internet y, por tanto, la no disponibilidad de un correo electrónico; y algunos problemas técnicos.

Otros dos factores que inciden en la desactualización de la información se relacionan con las dificultades que enfrentan los municipios para enviar la información al departamento y con la falta de oportunidad en la recepción de la información sobre duplicados enviada por el DNP. En el primer caso, los administradores locales del SISBEN destacan como principales dificultades: los problemas de desplazamiento, el estado de las vías o la dificultad para el envío de correspondencia, las limitaciones para subir en línea la información, la falta de capacitación en el manejo del software, los problemas con los equipos o la sistematización, y la falta de disponibilidad de una base depurada ante el constante cambio por actualizaciones y corrección de registros duplicados. La falta de oportunidad en el recibo de la información sobre duplicidades afecta también la actualización de la base. De esta forma, 28 de 68 municipios manifestaron que no cuentan con esta información oportunamente, argumentando, además de la demora, la falta de calidad de la información recibida, en la que no se incluyen nuevamente las novedades reportadas (desactualización), y la falta de comunicación directa con el DNP.

4.2.2 Requerimientos para un sistema en línea

Dos condiciones deben cumplirse para que sea posible el funcionamiento del SISBEN en línea: es preciso disponer de una plataforma tecnológica diseñada para operar en red y de una red de comunicaciones que permita conexiones permanentes y oportunas. Para consolidar el logro del primer requerimiento, a partir de 2007 el DNP inició el desarrollo del *SisbénNet*, una plataforma tecnológica con la cual se aspira a agilizar y mejorar el intercambio de información entre los diferentes niveles gubernamentales, reducir los tiempos de entrega de la base de datos e incrementar la oportunidad y la eficiencia de la información suministrada al usuario³³.

La penetración de Internet en todos los municipios del país avanzó mediante la implementación del Programa de Telecomunicaciones Sociales del Ministerio de Comunicaciones (COMPARTEL) y el programa Gobierno en línea. Sin embargo, los esfuerzos todavía no son suficientes, pues sólo el 62% de los municipios cuenta con puntos de red en el nivel de la alcaldía, sin garantizar exclusividad para la oficina SISBEN.

4.3 Aspectos institucionales y legales del sistema

El desarrollo del SISBEN como estrategia de focalización del gasto social tiene sus bases en los principios constitucionales y en las medidas legales adoptadas a comienzos del nuevo siglo. La CP de 1991 (artículos 13 y 334) define la focalización como un instrumento necesario para alcanzar la equidad en la política social al facilitar la discriminación positiva favoreciendo a los niños y a la población más pobre y vulnerable. La CP establece la confidencialidad de la informa-

33 Véase la página web del DNP.

ción registrada en el SISBEN, en particular, de las variables sobre aspectos que conciernen a la intimidad de las personas (nombres completos, documentos de identidad y ubicación geográfica).

El desarrollo de los postulados constitucionales se manifiesta en la expedición de varias normas, leyes y reglamentos que delimitan la operación del SISBEN. El CONPES, en su documento 22 de 1994, determinó el uso de la “ficha de clasificación socioeconómica de hogares, familias o individuos” que incluyó como instructivo el SISBEN, a partir del cual se efectuaría la selección de los beneficiarios del RS. El Acuerdo 23 del mes de diciembre de 1995 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud conservó el uso del SISBEN para otorgar subsidios en salud y lo recomendó para todos los programas de gasto social que implicasen un subsidio a la demanda³⁴.

En 1997 el documento CONPES 40 ratificó las decisiones adoptadas en el CONPES 22, recomendando la evaluación del SISBEN y su utilización en la identificación de beneficiarios de programas especiales y de auxilios para ancianos indigentes, a los cuales se refiere el artículo 257 de la Ley 100 de 1993.

Al promulgarse la Ley 715 de 2001 se definieron aspectos relacionados con la institucionalidad del SISBEN, entre los que figuran:

- El reconocimiento de la focalización como instrumento necesario para alcanzar la equidad del gasto social.
- La definición del CONPES Social como ente rector de la política de focalización y como instancia técnica para la aprobación de los instrumentos relacionados con la identificación y la selección de los beneficiarios de programas sociales.
- La definición de tiempos para la revisión técnica de los instrumentos de focalización.
- La obligatoriedad de las entidades territoriales de utilizar los instrumentos de focalización aprobados por el CONPES.
- La definición del SISBEN como fuente oficial para el cálculo de la asignación de recursos a las entidades territoriales.
- La obligatoriedad del uso de la información del SISBEN originada por la aplicación de una nueva metodología.
- La definición del DNP como responsable nacional de la consolidación, la depuración y el control de calidad de la información del SISBEN.
- El establecimiento de un incentivo económico para que las entidades territoriales mantengan actualizada la información resultante de aplicar la me-

34 El Acuerdo 244 de 2003 reglamentó la elaboración de listas de potenciales afiliados al RS, clasificados en los niveles 1 y 2 de la encuesta del SISBEN.

metodología SISBEN vigente y el envío de la misma al DNP para conformar el consolidado nacional³⁵.

En 2001, el CONPES Social 55 ratificó la focalización individual como instrumento pertinente de asignación del gasto social, recomendando introducir modificaciones al diseño del índice SISBEN en su primera versión, rediseñar la encuesta y el software, ajustar la aplicación de la metodología en el nivel territorial e incluir procesos estandarizados para la administración de la herramienta, la calidad y el control sobre los resultados de aplicación y el uso de la información.

El Decreto 195 de 2004 reglamentó las funciones del DNP en cuanto al diseño de la metodología SISBEN. Finalmente, el CONPES Social 100 de 2006 que define los lineamientos en materia de focalización encomendó al DNP efectuar una nueva revisión de la metodología del SISBEN, al tiempo que recomendó su uso para la implementación de los programas sociales.

Mediante el artículo 29 del Decreto 195 de 2004, el DNP asumió las funciones de su competencia en cuanto al diseño de los instrumentos de focalización, las cuales se resumen a continuación:

- Diseño del marco de política, regulación y sanción de la implantación, operación, administración y uso del SISBEN.
- Desarrollo, prueba y transferencia de los componentes que conforman la metodología del SISBEN.
- Diseño y transferencia de los procesos de implantación de la metodología: estimación de encuestas a aplicar, esquema de trabajo de campo, capacitación de encuestadores y digitadores, esquemas de control del operativo de campo.
- Diseño, orientación y aplicación de la auditoría en el proceso de implantación y actualización del SISBEN en los municipios con participación de los departamentos.
- Consolidación y evaluación de la información del sistema de focalización.
- Suministro de bases del SISBEN depuradas.
- Definición de los lineamientos técnicos para garantizar la articulación entre los distintos niveles gubernamentales para garantizar el flujo de la información desde el nivel local a la nación.
- Diseño e implementación del sistema de control de gestión del SISBEN en todos los niveles.

Las funciones asignadas al DNP y a las entidades territoriales en la operación del SISBEN son determinantes en su articulación. Al nivel departamental les corresponde:

35 Artículos 48, 49, 66, 79 y 94 de la Ley 715 de 2001.

- Sensibilizar a la población, las autoridades municipales y los organismos de control y vigilancia del SISBEN.
- Apoyar la implantación del SISBEN en los municipios (logística, recursos).
- Prestar asistencia técnica a los municipios en la aplicación, la operación y el uso del SISBEN.
- Controlar y vigilar el desarrollo de operativos de campo para aplicar la encuesta, recolectar la información y supervisar la calidad de los procesos.
- Consolidar información municipal y efectuar seguimientos de control.
- Ejercer con la nación las tareas de supervisión y control de la transparencia y la calidad en la operación, la administración y el uso del SISBEN.
- Administrar las bases para el uso de programas sociales que involucran subsidios del orden departamental³⁶.

El municipio, por su parte, está encargado de:

- Sensibilizar a la población para la implantación de las nuevas metodologías.
- Implantar, operar y administrar el SISBEN siguiendo los procedimientos definidos para tal efecto.
- Actualizar el SISBEN a partir de la atención de los reclamos y las solicitudes de la población.
- Propiciar la participación, el control y la vigilancia.
- Administrar las bases de los programas sociales en el nivel municipal y suministrar información.
- Entregar las bases al departamento.
- Realizar el control de la gestión de atención oportuna a la población³⁷.

Como resultado de una encuesta aplicada a los administradores locales se aprecia que, no obstante los inconvenientes generados por la rotación de personal, tanto el municipio como el departamento desempeñan las funciones asignadas. Si bien estas están claramente delimitadas, se perciben problemas de articulación. En la práctica, los municipios se limitan a aplicar la encuesta, ajustar la información y enviarla a su departamento, el cual la consolida y reenvía al DNP, a tal punto que desconocen la forma en que se valida la información en la base SISBEN.

La provisión de asistencia técnica y capacitación, que bien puede convertirse en una forma de articular acciones, se realiza con una frecuencia relativamente baja: Sólo 37 administradores de un total de 69 encuestados.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

Indicaron haber recibido capacitación o asistencia técnica de parte del DNP en el último año (entre 2006 y 2007). A su vez, entre quienes recibieron capacitación o asistencia, varios de ellos otorgan a la frecuencia una calificación inferior a 2 en una escala en la cual el máximo corresponde a 5. En lo que respecta a la asesoría y la capacitación recibida de parte del departamento, 44 de 69 administradores locales manifestaron no haberlas recibido en el último año. En principio, la capacitación a los municipios es una tarea delegada al departamento, si bien estos todavía aspiran a recibir capacitación directa desde el DNP.

Los municipios tampoco reciben supervisión, la cual consiste en visitas orientadas a la revisión de la forma en que se aplican los procedimientos. De un total de 69 municipios, 37 indicaron que a lo largo del último año no habían sido supervisados por el DNP, el departamento o un organismo de control del orden nacional, departamental o municipal. Por su parte, 12 administradores locales del SISBEN de un total de 28 afirmaron haber sido supervisados en el último año y destacaron que la supervisión se realizó una sola vez.

4.4 La transparencia del Sistema y el uso otorgado a la información

Paralelamente al suministro de información a las entidades encargadas de la ejecución de los programas sociales, el DNP acompañó el diseño y la implementación de procesos orientados a alcanzar la calidad de la información. Durante la recolección de la información, el DNP cofinanció los costos relacionados con la aplicación del SISBEN II, controlando los resultados del operativo de campo y garantizando la aplicación del instrumento bajo los mismos estándares en todos los municipios. El DNP compartió con los departamentos la auditoría en los operativos de campo, proceso en el cual se aplicó el manual normativo y se suspendió la divulgación de los ponderadores para evitar subdeclaraciones en las condiciones de vida por parte de los encuestados.

Al administrar y operar el SISBEN se aplican controles encaminados a proteger el algoritmo que genera los puntajes con claves que sólo conoce el diseñador del software; se mantiene la reserva de los ponderadores; y se diseñan e implementan procesos periódicos de control de la información para evaluar la transparencia del administrador local al actualizar o modificar la información, la transparencia en la aplicación de nuevas encuestas, las modificaciones aplicadas a encuestas anteriores y los ajustes de la información en el software. Otros controles incluyen el diseño de procesos para depurar la información del consolidado nacional y reducir los efectos migratorios sobre la base de datos, y el envío de bases depuradas y certificadas a las entidades territoriales.

Dos elementos adicionales son relevantes para garantizar la transparencia del SISBEN: el ejercicio de funciones de organismos como las personerías y contralorías, que incluyen la supervisión sobre la operación y el manejo del SISBEN, y el control social. Como parte de este último, las organizaciones sociales y la comunidad en general deben verificar que los más pobres sean en efecto identi-

ficados y clasificados como los potenciales beneficiarios, y que la clasificación del SISBEN se corresponda con las condiciones socioeconómicas. Asimismo es preciso corroborar que no se omita ni viole ninguna de las etapas del proceso, que se garantice la atención oportuna y eficiente de las solicitudes y que no existan interferencias de carácter o interés particular de parte de autoridades, personas u organizaciones públicas o privadas.

4.5 Costos y financiamiento del Sistema

Los costos del SISBEN son de dos tipos: los que se originan al efectuar el barrido de una zona previamente seleccionada y los que se producen por las actualizaciones por demanda.

Los costos del SISBEN II son compartidos por la nación y los municipios. De esta forma, del total de costos del operativo de campo que, en pesos de 2006, ascendió a US\$11,05 millones, la nación aportó el 77,4% y el resto lo aportaron los municipios. Estos costos incluyen la aplicación de la encuesta básica, la supervisión, la coordinación del trabajo de campo, la verificación, el transporte y la digitación. En total se aplicaron 7,6 millones de encuestas de las cuales alrededor de un 3,5% resultaron duplicados. En el cuadro 5.9 pueden consultarse los gastos del operativo de campo y el costo promedio por encuesta.

CUADRO 5.9 | SISBEN II. Costos del operativo de campo

Ítem	Col\$ de 2006	US\$
Aportes de la nación (miles)	21.369.290	8.553
Aportes de los entes territoriales (miles)	6.240.190	2.498
Total operativos municipales (miles)	27.609.480	11.050
Costo promedio encuesta urbana	3.020	1,2
Costo promedio encuesta centro poblado rural disperso	4.700	1,9
Promedio nacional	4.409	1,8

Fuente: Departamento Nacional de Plantación, Informe de Gestión, junio de 2006.

* SISBEN: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

Otros costos implicados por la implementación del SISBEN se relacionan con la generación del soporte técnico y administrativo del gobierno central. Este costo ascendió a US\$2,19 millones, de los cuales el 50% se destinó a cubrir los gastos correspondientes al equipo de trabajo y la evaluación municipal (Departamento Nacional de Planeación, Informe de Gestión, junio de 2006). Un 18,7% se destinó a gastos de auditoría; un 12,1%, a capacitación; un 9,1%, a formularios y publicaciones; y el porcentaje restante se destinó a equipos, estrategia de comunicaciones y gastos varios. También se asignó un monto por valor de US\$257,8 mil para estudios de seguimiento de la gestión del SISBEN.

Los costos de aplicar encuestas se incrementan al realizar actualizaciones cada vez que un usuario lo demanda. Al no disponer de información adminis-

trativa sobre los costos de aplicar encuestas por demanda, se consultó sobre esta cuestión a los administradores locales encuestados. Así, 14 de 69 administradores locales indicaron que el costo promedio de realizar una encuesta por demanda incluida la digitación oscila entre US\$1 y US\$2; 10 de ellos le asignaron un valor de US\$2 a US\$8; y 4 afirmaron que no se dispone de datos al respecto o que ese costo no ha sido evaluado³⁸. Sorprende la proporción de entrevistados (22) que sostienen que la aplicación de la encuesta y su digitación no representan costo alguno.

Los costos enunciados son relativamente bajos. Sin embargo, debe considerarse la implementación de acciones tendientes a mejorar la calidad de la información y a agilizar los procesos para contar con información confiable y actualizada.

5. Sistemas de gestión

5.1 Manejo y actualización del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)

La operación del SISBEN implica adoptar procesos estandarizados para cada etapa, generar directrices para los departamentos y los municipios, y desarrollar indicadores que evalúen y guíen el proceso.

La base SISBEN se actualiza cuando la población demanda la aplicación de una encuesta ante cambios en las características sociodemográficas y económicas del hogar, o por considerar que el hogar ha sido excluido de la base si bien, dadas sus condiciones, debería estarlo (Departamento Nacional de Planeación, 2002). El desarrollo de las actualizaciones en el SISBEN II constituye un avance frente a la primera versión. El manual técnico operativo describe cuándo se debe realizar una actualización sin tener que desplazarse para aplicar una encuesta, por ejemplo, en los casos de nacimiento y defunción en los que sólo se presentan los certificados respectivos.

El gráfico 5.2 incluido en la sección anterior describe cada uno de los pasos seguidos al efectuar la consolidación de la base, los cuales también aplican para la actualización. El gráfico presenta las medidas adoptadas para controlar la calidad de la información y el rol asignado a cada instancia gubernamental. La normatividad estipula que la actualización por barrido debe efectuarse al menos cada tres años, ante lo cual, dadas las restricciones presupuestales de los municipios, el grueso de la actualización de la base sigue realizándose por demanda. Desde la aplicación del viejo SISBEN hasta la implementación del nuevo Sistema trascurrieron ocho años³⁹.

38 Quienes discriminan los costos por zona mencionan un rango que oscila entre los 48 centavos de dólar y US\$1,93 en el área urbana, con un máximo de US\$4,82, y entre US\$1,44 y US\$ 24,08 en el área rural.

39 Transcurridos entre 1995, año de inicio de la aplicación masiva de la encuesta del SISBEN, y 2003, primer año de aplicación del nuevo SISBEN.

5.2 Indicadores de gestión y monitoreo internos

La gestión del SISBEN en el nivel central ha puesto a prueba dos tipos de indicadores: los de gestión y los de calidad de la información. Los primeros evalúan la gestión municipal al administrar el SISBEN e incluyen la frecuencia anual de envío de *back up* y la asistencia para las capacitaciones. El indicador anual de gestión de capacitación se calcula para cada capacitación efectuada en el departamento.

Los indicadores del segundo grupo son de resultado y se utilizan para evaluar la calidad de la información. Son los siguientes:

- Número de fichas con núcleo cero por municipio.
- Número de fichas con caracteres ASCII⁴⁰ por municipio.
- Número de fichas que cambian de puntaje y nivel (total nacional y municipal).
- Variables sintomáticas (proporción de fichas que cambian de nivel y modifican ciertas variables)⁴¹.
- Población total por nivel y zona de residencia.
- Número de nacimientos en el país y por municipio.
- Duplicaciones al nivel nacional y municipal.

El aumento en la frecuencia del envío de bases generadas en el municipio es una muestra de los principales resultados de la operación del SISBEN, que se apoya en los indicadores de gestión y de calidad descritos. Mientras que en marzo de 2005 un total de 951 municipios enviaron la información, para el mes de agosto del mismo año la frecuencia de envío se había elevado en un 2,7% (977 municipios), y en noviembre de ese año 1.044 municipios (95% del total) enviaron el *back up*. En el cuadro 5.10 se presenta la distribución de la población en la base según nivel para los meses de marzo y agosto de 2005, y la correspondiente al SISBEN en su primera versión.

Sin olvidar que el cambio metodológico entre las dos versiones del indicador implicó una reclasificación en el nivel del SISBEN y que la base correspondiente a la primera versión concentró un alto porcentaje de duplicación de registros, cabe destacar que las medidas de control adoptadas, plasmadas en los indicadores de gestión y de calidad, no lograron evitar la concentración de las fichas nuevas en el primer nivel (véase cuadro 5.10). Entre marzo y agosto de 2005 se produjo una disminución en el total de la población clasificada en el nivel 3 del SISBEN equivalente al 1,1% y reducción del 3,2% en el caso del nivel 4.

40 Código estándar estadounidense para el intercambio de información.

41 Este indicador se introdujo a partir de 2006.

CUADRO 5.10 | Distribución de la población según nivel del SISBEN

Nivel SISBEN	Marzo de 2005		Agosto de 2005		SISBEN I (1993-2000)	
	Nº de personas	%	Nº de personas	%	Nº de personas	%
1	15.512.458	49,3	16.185.692	50,1	6.592.247	24,6
2	10.966.933	34,9	11.237.206	34,8	10.841.296	40,5
3	4.763.061	15,1	4.711.164	14,6	6.469.761	24,2
4 a 6	199.478	0,6	193.043	0,6	2.853.572	10,7
Total	31.441.930	100,0	32.327.105	100,0	26.756.876	100,0

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, DNP, Dirección de Desarrollo Social, DDS, Grupo de Calidad de Vida, Base SISBEN, año 2005. Misión Social 2003.

* SISBEN: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

Cuando la población total encuestada aumentó un 2,8% entre marzo y noviembre de 2005, la participación de la población en el primer nivel creció un 4,3%, llegando a representar el 76,1% del incremento en la base durante ese período (véase cuadro 5.10). En este sentido son necesarios los cruces entre la información suministrada al SISBEN y la proporcionada a otras entidades. Tal como se ha indicado, 62 de 66 administradores locales entrevistados manifestó realizar estos cruces. Como mecanismo de validación de la información recolectada mediante encuesta, 34 de 60 administradores afirmaron que volvían a realizar al menos dos encuestas de cada diez aplicadas durante las tres fechas de actualización de la información estipuladas.

Las recomendaciones de la Evaluación Integral se retomaron al implementar el SISBEN II, procediendo a:

- Desarrollar el plan de depuración de la base de datos del DNP.
- Diseñar e implementar el sistema de control de calidad.
- Empezar a utilizar el SISBEN como instrumento de focalización para los programas sociales.
- Generar el *back up* de la base total actualizada con cortes específicos.
- Efectuar cruces de validación con la Registraduría Nacional.

Entre las recomendaciones para superar los problemas presentados por el SISBEN I no desarrolladas a cabalidad figuran las siguientes: implementar cruces con las demás bases del registro administrativo, imponer sanciones reales para desincentivar la manipulación de la información y generalizar el uso del SISBEN como instrumento de focalización, constituyéndolo en un Sistema Único de Información para la medición de las condiciones de pobreza.

Algunos usuarios de la base SISBEN (Familias en Acción, el SENA, el Programa Acces y tres programas regionales del ICBF) identifican dificultades de la base asociadas al formato, su desactualización, la no coincidencia en ocasiones entre la información de la base del DNP y los datos de los municipios, la imposi-

bilidad para consultar información de jóvenes que han pasado de tener tarjeta de identidad a cédula de ciudadanía, y la falta de confiabilidad de los datos.

5.3 Ventajas y limitaciones en la gestión del Sistema

Los aspectos de la gestión del SISBEN relacionados con la calidad de la información y con su actualización son de vital importancia en la puesta en marcha del RUAF. Como parte de los problemas de calidad figuran los mecanismos adoptados para la recolección de la información y la forma en que esta se consolida y sistematiza, que incluye la identificación de los beneficiarios de los programas sociales. Buena parte de los problemas relativos a los cruces con la información de la base tienen que ver con el número de personas que no disponen de documento de identidad.

La actualización de la información es una tarea que demanda recursos y dedicación. Un sistema que no dispone de información actualizada pierde relevancia. La actualización requiere agilizar los procesos tanto en el municipio como en el nivel central para consolidar la base SISBEN. Los departamentos también reportan demoras para entregar la información al DNP por no recibir a tiempo la información proveniente de los municipios.

Las limitaciones en materia de personal y disponibilidad de recursos que incluyen equipos y acceso a los medios de comunicación afectan la posibilidad de entregar la información en el momento preciso y, por ende, también inciden en su actualización. Esta situación se hace más crítica cuando se considera que día a día se reportan duplicaciones y actualizaciones por demanda, las cuales, de ser captadas por el sistema con cierta regularidad, posibilitarían la realización de cambios coyunturales. En un municipio el promedio de las solicitudes de actualización de información motivadas por el cambio de residencia puede variar entre 1 y 10 por mes o ampliarse a un rango que varía de 30 a 60 solicitudes mensuales. Las inclusiones de nuevos miembros al núcleo familiar, que igualmente generan actualizaciones en la base, pueden extenderse de 1 a 5 por mes en algunos municipios, mientras que en otros se ubican en el rango de 100 a 150 solicitudes mensuales.

Resumiendo, el DNP adoptó indicadores de gestión y de calidad de la información del SISBEN, pero el volumen de fichas nuevas se concentra en el primer nivel. Entre las dos versiones, la participación de la población en el nivel 1 del SISBEN casi se duplica. Las medidas de control tampoco lograron frenar el aumento en el número de duplicados, que llegaron a representar cerca del 9% del total de los registros en agosto de 2005. Se requiere, por tanto, desarrollar cruces entre la información suministrada al SISBEN y la proporcionada a otras entidades. Asimismo, para mejorar la gestión del SISBEN sigue siendo una necesidad el establecimiento de sanciones reales que desincentiven la manipulación de la información.

6. Sistema de seguimiento y evaluación de los programas sociales

6.1 Uso del SISBEN para la evaluación y el seguimiento de los programas sociales y las metas de desarrollo

La información en la base del SISBEN puede utilizarse para el seguimiento y la evaluación de programas que afectan el capital humano, el acceso a servicios y el equipamiento del hogar, entre otras variables. Si bien la información no puede ser utilizada para evaluar el cambio en las condiciones de bienestar de un individuo, sí permite apoyar la evaluación del impacto y el seguimiento de la gestión de varios programas sociales.

En el país una de las grandes debilidades del proceso de planeación está constituida por el seguimiento y la evaluación de los programas sociales. Estas etapas del proceso se dificultan porque no han sido concebidas como parte del diseño del programa mismo, y en la marcha no se cuenta con los indicadores ni con la información necesarios para medir y evaluar el impacto de los programas. En este sentido, el uso del SISBEN está supeditado a las experiencias anteriores en materia de evaluación y seguimiento, situación que se acentúa ante la desarticulación del SPS y la carencia de un sistema integral de monitoreo y evaluación.

Un factor adicional que restringe el uso del SISBEN en la evaluación y el seguimiento es la reducida interoperabilidad. Finalmente, existen problemas asociados a la actualización de la base SISBEN mencionados anteriormente. En la actualidad uno de los usos más importantes de la base tiene que ver con la construcción del Índice de Condiciones de Vida (ICV), que, como indicador global, permite evaluar el impacto de un conjunto de políticas sociales⁴².

En relación con las metas de desarrollo, tal como se señala en el documento *Los municipios colombianos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Salud, educación y reducción de la pobreza*, (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006) se adoptó la construcción de una línea de base o plan de acción a partir del cual se busca promover el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el nivel local. La línea de base fijada alrededor del año 2003 consideraba la construcción de un conjunto de indicadores municipales entre los que se incluía el ICV, que permite comparar personas, regiones y municipios en una escala continua entre 0 y 100, correspondiendo el valor más bajo a la población con menor estándar de vida. El análisis del ICV se complementa con una revisión de la evolución de otras variables asociadas a las condiciones de mortalidad infantil, mortalidad materna, coberturas en vacunación, tasas de homicidio y desplazamientos por violencia.

⁴² El ICV es un indicador compuesto diseñado por la Misión Social que integra variables de capital humano, calidad de la vivienda, acceso y calidad de los servicios públicos domiciliarios, y tamaño y composición del hogar.

De esta forma, el Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) utiliza la base del SISBEN II para evaluar las tasas de cobertura en materia de acueductos y saneamiento básico en los municipios colombianos, y determinar las tasas de asistencia al sistema educativo, las de analfabetismo y el promedio de años de educación por municipio. Cabe resaltar que, si bien se debe impulsar el uso de la base, algunos cálculos pierden relevancia al reducirse la proporción de población del municipio a la cual se aplica la encuesta. Además esta puede concentrarse exclusivamente en la población más pobre.

Al efectuar el seguimiento de las acciones que coadyuvan al cumplimiento de los ODM, el departamento de Boyacá implementó un sistema de información entre cuyas fuentes figura la base SISBEN. Un trabajo similar se desarrolla en los departamentos de Cundinamarca y Huila.

6.2 Utilización del Sistema para el monitoreo de programas sociales en el nivel local

La utilización de la base SISBEN puede extenderse, con las salvedades mencionadas, a la planificación municipal. La información del SISBEN permite dilucidar con precisión cuál es el alcance de cada nivel gubernamental y diseñar políticas más articuladas. El diagnóstico en los niveles municipal, regional y nacional permite, como contrapartida, formular programas y proyectos que involucren a los municipios, los departamentos, las regiones y el nivel nacional. De hecho, en la evaluación de la primera versión del indicador, la Misión Social (Departamento Nacional de Planeación, 2003) concluyó que el 97,9% de los municipios encuestados en el año 2000 manifestaron utilizar ese instrumento para identificar los potenciales beneficiarios del RS, el 74,2% expresó que lo utilizaba para otorgar subsidios de vivienda y el 77%, para efectuar algún tipo de planeamiento.

La información en la base SISBEN contribuye a la elaboración del diagnóstico previo al diseño de los programas y establece con mayor precisión las competencias locales y nacionales frente a problemas y objetivos particulares relativos a la calidad de vida de la población. El departamento de Risaralda, por ejemplo, utilizó esa información para definir las condiciones de pobreza en sus municipios.

6.3 Ventajas y limitaciones del Sistema para el seguimiento y la evaluación de los programas sociales

Desde la perspectiva de un SIIB, la utilización del SISBEN en el seguimiento y la evaluación de los programas sociales tiene ventajas y limitaciones que vale la pena resaltar.

Entre las ventajas cabe destacar las siguientes:

- Permite realizar diagnósticos sobre las condiciones de vida y las características de los beneficiarios potenciales de los programas sociales.
- Contribuye a establecer brechas sociales como caso particular del diagnóstico para identificar, medir y valorar el déficit social frente a los acuerdos

sociales (déficit en el aseguramiento, por ejemplo, sin olvidar el carácter de auto-reporte de la información de la base).

- Sirve de base para un sistema de información regional.
- Es útil a los fines de la planificación y el direccionamiento de los programas y los proyectos sociales de los niveles regional y municipal, y promueve la respectiva articulación con el nivel nacional.
- Constituye un mecanismo de focalización frecuentemente adoptado por los distintos programas sociales.
- Presenta costos de aplicación relativamente bajos.

Entre las limitaciones del SISBEN al momento de construir un SIIB figuran las siguientes:

- La falta de interoperabilidad entre las entidades usuarias de la base y el DNP como administrador.
- Los problemas de calidad de la información que demandan acciones tendientes a: reducir las posibilidades de distorsión y los incentivos para suministrar información falsa; eliminar al máximo las duplicaciones; e impulsar el control social que asegure la transparencia en el uso de los instrumentos en el nivel local.
- Las limitaciones relacionadas con la actualización de la información que no permiten captar situaciones de pobreza coyuntural y confinan el análisis exclusivamente a la revisión de la pobreza estructural. En cualquier caso, el aporte del SISBEN al seguimiento de los programas está supeditado al fortalecimiento de la capacidad de análisis, seguimiento y evaluación en los municipios.

El SISBEN fue utilizado complementariamente y en ocasiones como sustituto de otros mecanismos de focalización, como la estratificación socioeconómica. No existe claridad respecto de la forma en que esos mecanismos deben combinarse, ni sobre los elementos a ser considerados. Para evitar consecuencias sobre la eficiencia del proceso de focalización, el CONPES Social 100 recomendó considerar, al optar entre un instrumento individual y uno geográfico, los siguientes aspectos: la magnitud de la diferencia entre los puntajes de los individuos o núcleos familiares, optando por la focalización geográfica cuando la diferencia resulte muy pequeña; la facultad de generar retornos sociales o externalidades positivas cuando se focaliza un conglomerado; que se garantice que las personas menos favorecidas sean quienes reciban la máxima atención posible.

La forma en que se estructura el RUAF, por la cual cada programa ingresa con su mecanismo de focalización, implica que las acciones tendientes a lograr una combinación adecuada de instrumentos deben desarrollarse al interior de cada una de las entidades responsables de los respectivos programas. Se espera, sin embargo, que en el mediano plazo el RUAF subsane en buena parte la falta

de información que afecta el seguimiento y la evaluación de los programas sociales, facilitando la construcción de algunos de los indicadores requeridos para evaluar la evolución de los programas.

7. Conclusiones

La consolidación del SISBEN desde su creación alrededor del año 1994 dejó lecciones que deben retomarse al momento de estructurar en el país un sistema de información de beneficiarios de programas sociales. Estas lecciones abarcan cuestiones relacionadas con la importancia de disponer de un sistema de información; el valor que asume la articulación intra e intersectorial, y entre los niveles central, regional y local al operar el sistema; la forma en que este responde a los objetivos de la RPS y en menor medida a los del SPS; los costos del sistema de información; y las acciones que inciden sobre la calidad de la información y su actualización, entre otras.

La respuesta a la pregunta respecto de cuán importante es contar con un sistema integrado de información de beneficiarios de programas sociales debe buscarse en la concepción misma de la RPS. Si su objetivo es proteger a los individuos y los hogares en situación de vulnerabilidad y de pobreza crónica o coyuntural, ambas concebidas desde una perspectiva multidimensional, entonces en la concepción y la puesta en marcha de la red deberán confluir múltiples actores. La participación de dichos actores no debe equipararse a una mera sumatoria o a una simple coordinación de acciones, sino que debe ser producto de la condición de integralidad de la red.

Si bien es cierto que la coordinación de la RPS está a cargo del MPS, en el estudio se resalta su desarticulación, la duplicación de los programas y la atomización. La dispersión y la desarticulación de los programas se plasman en primer lugar en la presencia de bajas coberturas, con la respectiva ineficiencia de la red dada la duplicación de esfuerzos, y en segundo lugar se evidencian en la dificultad para estructurar un sistema de información adecuado.

La ausencia de un sistema integrado de información es en parte el resultado de una RPS conformada por instituciones que, respondiendo a sus propósitos y objetivos sectoriales, diseñaron sus propios aplicativos sin que medie interacción alguna. Esta falencia fue suplida parcialmente mediante el rol jugado por el SISBEN, instrumento que posibilitó no sólo la asignación más eficiente de los subsidios, sino también el cruce de la información relacionada con los programas de la RPS. Sin embargo, la falta de interoperabilidad, o más bien su limitación a cruces parciales de información, resta eficiencia a la RPS en su objetivo de reducción de la pobreza. La falta de estandarización de la información constituye a su vez una limitación en lo que respecta al logro de la interoperabilidad.

Ante la evidente necesidad de contar con un sistema integrado de información, en el país se diseñó y se puso en marcha el RUAF, integrado sólo por la

población beneficiaria de los servicios. El diseño del RUAF dejó de lado a los beneficiarios potenciales de los programas sociales. Estos ingresarían en el momento en que se incorporase el SISBEN al sistema, situación en la cual operarían exclusivamente para los servicios que focalizan con SISBEN. En este sentido, el RUAF no constituye cabalmente la puerta de entrada al sistema de información, es decir, lo es pero de forma parcial, sólo para quienes ya gozan de los beneficios. Este aspecto constituye, por tanto, un elemento que desarticula la RPS y el SPS. Tal como están las cosas, cada entidad ejecutora del sistema continuará seleccionando sus beneficiarios considerando únicamente el objetivo de su programa y, en última instancia, lo hará desde su propia perspectiva.

Los problemas de articulación del sistema de información se hacen más críticos cuando se piensa en integrar no sólo los organismos del orden central, responsables de los programas sociales sectoriales, sino también los distintos niveles gubernamentales. Cuando se trata de estos últimos, los problemas abarcan la falta de recursos humanos calificados, su nivel de rotación y la falta de disponibilidad de una plataforma tecnológica que soporte el desarrollo de un sistema de información capaz de operar en línea. El RUAF fue diseñado para que, en teoría, cualquier entidad gubernamental pueda cargar sus programas en el registro. Sin embargo, el cumplimiento de ese objetivo demanda un proceso permanente de capacitación y asistencia técnica a las entidades regionales para poder contar con registros de calidad.

La limitación de recursos constituye a su vez un aliciente para adoptar un sistema integrado de información que posibilite monitorear y evaluar los programas y así lograr una mayor eficiencia en la asignación del gasto social. En la medida en que el sistema de información oriente la asignación del gasto social focalizado hacia aquellos que integran la población objetivo, se alcanzará una mayor eficiencia del gasto público. Al respecto, el SISBEN demostró constituir una herramienta de focalización efectiva, superando a otros instrumentos en lo que respecta a la incidencia sobre las condiciones de equidad y el aporte a la reducción de la pobreza. Su contribución, asimismo, no se ha limitado a este aspecto, ya que a la base se le han otorgado usos que abarcan el seguimiento y la evaluación de programas orientados a incrementar el capital humano, el acceso a servicios y las condiciones de vida del hogar, y otros usos relativos a el cálculo de estadísticas sociales y la priorización de inversiones en el contexto de la planificación municipal.

El país viene avanzando en el desarrollo de una cultura de generación de información para la toma de decisiones. Poco a poco se han ido creando programas en cuyo diseño se conciben su evaluación y su seguimiento. Estos esfuerzos deben continuarse y fortalecerse si se aspira a implementar un sistema integrado de información. La cultura de la información debe dar cabida a la consideración de las necesidades del otro, a la necesidad de intercambio e integración de la información, al desarrollo integral de un sistema diseñado para cumplir un único

objetivo. La experiencia en la operación del SISBEN demuestra la necesidad de avanzar en esa dirección.

El primer reto a enfrentar está dado por la necesidad de implementar un sistema de información como parte de una RPS desarticulada. ¿Cuál será entonces el elemento que integre los diferentes actores? ¿Cuáles serán los motivos para decidir hacer parte del sistema mediante el suministro de información actualizada y de calidad, no meramente porque se deba cumplir con un requisito? El hecho de no contar con un elemento integrador ha llevado a que en el desarrollo del SISBEN la interoperabilidad sea mínima, a lo cual se suman los problemas de actualización de la información.

En la actualidad, por ejemplo, es preciso impulsar la retroalimentación de la base desde lo local y la validación de la información con registros administrativos, aunque las regiones y los municipios también manifiestan inconformidad frente a la frecuencia en la entrega, de parte del DNP, tanto de la información sobre duplicaciones como del consolidado nacional. La importancia de contar con información actualizada y confiable es una necesidad generalizada. Aparte de la continua rotación del personal en algunos municipios, los recursos humanos son limitados para combinar la atención de las solicitudes de actualización con los procesos propios de la verificación y la validación de la información.

Al diseñar el RUAF e incorporar la participación regional se espera poder operar en línea. Esta posibilidad no se vislumbra, sin embargo, en un espectro relativamente amplio. Esto es, todavía no son suficientes los esfuerzos tendientes a que el acceso a Internet se concrete en todos los municipios del país.

Ahora bien, ¿qué aspectos de la operación del SISBEN debe retomar el desarrollo del sistema integrado de información y, en particular, el RUAF? En primer lugar, las posibilidades de operar en red como garantía de la información actualizada. Asimismo, la información, además de actualizada, debe ser de calidad. Esto implica la disponibilidad de recursos en las instituciones y en las regiones para poder generarla (personal calificado, equipos, etcétera).

El SISBEN consolidó una articulación entre los distintos niveles de gobierno que participan en su implementación. También se fue ajustando al nivel de descentralización que exige la profundización de la RPS. Poco a poco se fueron transmitiendo las metodologías y la tecnología para administrar la base, actualizar la información y realizar el control de calidad. En este sentido, el RUAF, al incorporar las debilidades en el manejo de la información en las regiones, puede apoyarse en la experiencia del SISBEN, aprovechando el flujo de información centro-región-municipio y promoviendo el flujo de información en sentido contrario.

El hecho de no contar con un focalizador como eje estructurante del registro único de información constituye otra limitación al evaluar los programas. La incorporación del SISBEN en la segunda fase solucionó en parte esta dificultad pues, mientras no se puedan definir los potenciales beneficiarios de un progra-

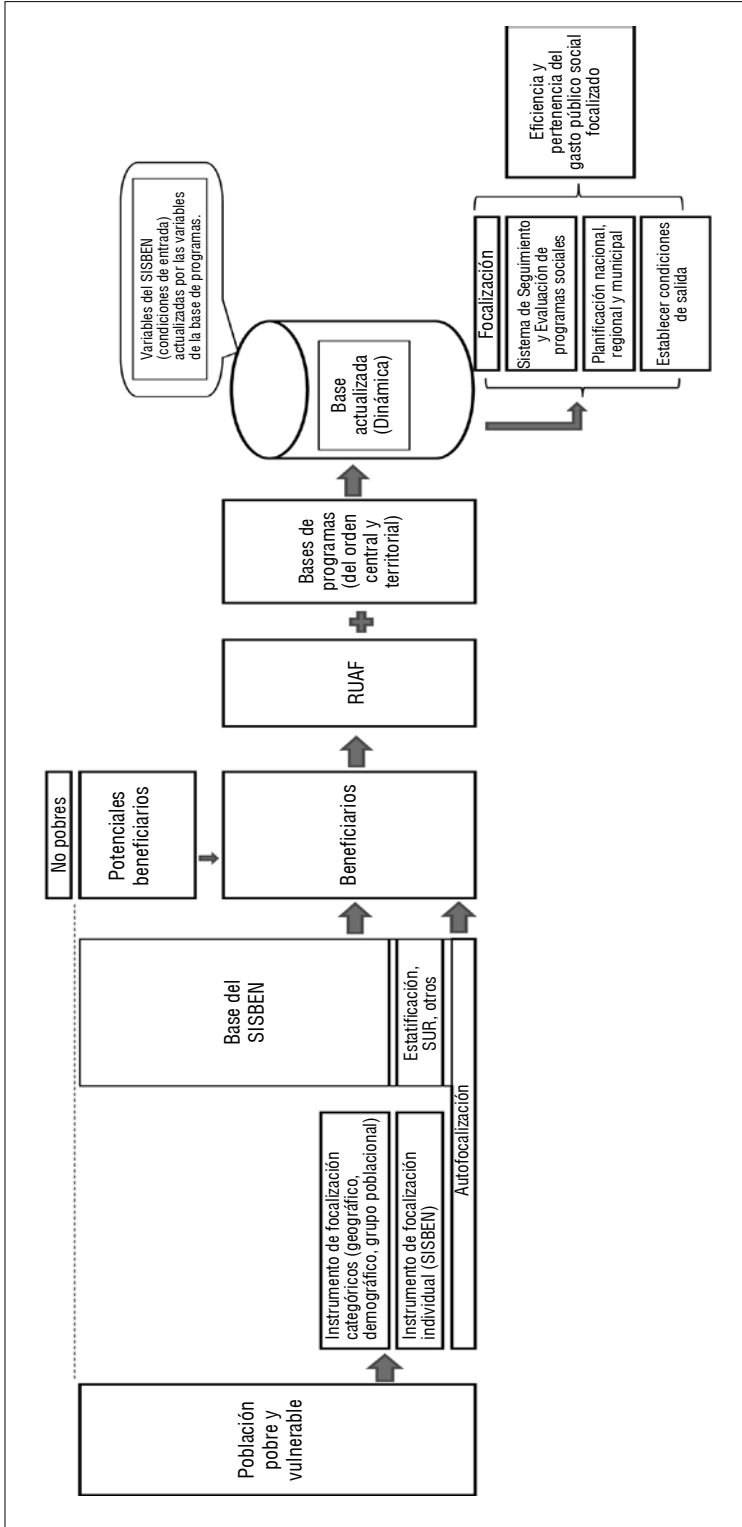
ma, no es fácil establecer la proporción de personas erróneamente incluidas o excluidas.

La naturaleza multidimensional del SISBEN permitió utilizar la información de su base para el seguimiento y la evaluación de los programas sociales y para calibrar el avance municipal hacia el cumplimiento de los ODM. Incorporado al RUAF, el aporte del SISBEN puede ser mayor en la medida en que su información se complemente con aquella recolectada por cada programa social.

El gráfico 5.3 retoma las conclusiones del estudio para describir el esquema propuesto, mediante el cual se debe integrar el SISBEN a la operación del RUAF. El SISBEN se incorpora al RUAF como uno de los mecanismos de focalización, suministrando información para el grupo de potenciales beneficiarios de los programas sociales. Entre estos se seleccionan los beneficiarios efectivos, y el resto, a lo largo del tiempo, podrá o no adoptar la condición de beneficiario.

Integradas al RUAF, las anteriores bases se complementarán con la información recopilada por los programas sociales, constituyendo una base actualizada cuya dinámica estará determinada por las nuevas incorporaciones a la base del SISBEN, la actualización de información de las personas ya encuestadas y los movimientos registrados entre los beneficiarios de los programas sociales. Las utilidades de la base se manifestarán en una mejor focalización, las posibilidades de realizar seguimiento y evaluación, el uso de la información en planificación y el establecimiento de las condiciones de salida de los programas sociales. En última instancia se incrementarán la eficiencia y la pertinencia del gasto público social focalizado.

GRÁFICO 5.3 | La incorporación del SISBEN al RUAF



* SISBEN: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales; RUAF: Registro Único de Afiliados.

Bibliografía

- Acosta, O.L., y L.F. Gamboa.** 2004. *Estrategia de financiamiento de un sistema de protección social en Colombia*. Universidad del Rosario.
- Acosta, O.L., y J.C. Ramírez.** 2004. *Las redes de protección social: modelo incompleto*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Ayala, U.** 2001. "Hacia una red de protección social para Colombia". Informe presentado por FEDESARROLLO al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Banco Mundial. 2002. "Colombia: Social Safety Net Assessment".
- Bibi, S., y J.Y. Duclosy.** 2005. "Equity and Policy Effectiveness with Imperfect Targeting".
- Cárdenas, D.** 2006. "SISBEN: primer paso hacia la construcción de un Sistema Único de Beneficiarios". Bogotá.
- Castañeda, T.** 2005. "Targeting Social Spending to the Poor with Proxy-Means Testing: Colombia's SISBEN System". Banco Mundial. Junio.
- Coady, D., Grosh, M., y J. Hoddinott.** 2004. "Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience". Washington, DC: Banco Mundial/International Food Policy Research Institute, IFPRI.
- Departamento Nacional de Planeación.** 2002. "Manual de Usuario y Manual Técnico Operativo del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN)". DNP, Dirección de Desarrollo Social, DDS, Grupo de Calidad de Vida.
- . 2003. "¿Quién se beneficia del SISBEN? Evaluación integral". DNP/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD/Misión Social.
- . 2006. "Hacia la consolidación del Sistema de Promoción Social". Documento técnico de marco conceptual y acciones de corto, mediano y largo plazo para el rediseño de la política de promoción social. DNP, Dirección de Desarrollo Social, DDS.
- Dilley, M., y T. Boudreau.** 2001. "Coming to Terms with Vulnerability: a Critique of the Food Security Definition". *Food Policy*, 26 (3): 229-247.
- Gobernación de Antioquia.** 2006. "Sistema de monitoreo y evaluación de la gestión de Antioquia". Disponible en: <http://planeacion.antioquia.gov.co/seguimiento_evalua.html>
- Guerrero, R.** 2006. "El concepto de la protección social". Ministerio de la Protección Social, Viceministerio Técnico. Cuadernos de Protección Social N° 3. Junio.
- Hicks, N., y Q. Wodon.** 2001. "Protección social para los pobres en América Latina". Revista de la CEPAL. (73). Abril.
- Irrarázaval, I.** 2004. "Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina". Octubre.
- Kuhfeld, W.F., W.S. Sarle, y F.W. Young.** 1985. "Methods of Generating Model Estimates in the PRINQUAL Macro". SAS Users Group International Conference Proceedings: SUGI 10. Cary, NC. SAS Institute Inc.

- Lasso, F.** 2006. "Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza".
- Mina, L., C. Ramirez, y J.M. Villa.** 2006. "Análisis de los mecanismos de focalización en algunos programas de asistencia social, salud y seguridad social en salud". Bogotá: DNP, Dirección de Desarrollo Social, DDS, Programa Nacional de Desarrollo Humano, PNDH.
- Ministerio de la Protección Social.** 2004. "Sistema Integral de Información de la Protección Social, SIIS. Modelo conceptual". Versión de julio.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.** 2006. *Los municipios colombianos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Salud, educación y reducción de la pobreza*. PNUD/Departamento Nacional de Planeación, DNP, Programa Nacional de Desarrollo Humano, PNDH/GTZ, Cooperación República Federal Alemana-República de Colombia/Federación Colombiana de Municipios.
- Sarmiento G., A., J.I. González B., y L.A. Rodríguez G.** 1999. "Eficiencia horizontal y eficiencia vertical del Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN)". *Coyuntura Social*. (21): 107-125.
- Van de Walle, D.** 1995. "Incidence and Targeting. An Overview of Implications for Research and Policy". En: D. Van de Walle, y K. Nead, (Eds.). *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*. Baltimore/London: John Hopkins University Press.
- Vélez, C.E.** 1996. "Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos". Departamento Nacional de Planeación, DNP/Misión Social.
- Young, F.W., Y. Takane, y J. de Leeuw.** 1978. "The Principal Componentes of Mixed Measurement Level Multivariate Data: An Alternating Least Squares Method with Optimal Scaling Features". *Psychometrika*. 43 (2): 279-281.

Bases de datos

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.** Encuestas de Calidad de Vida. Años 1997 y 2003.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP, Dirección de Desarrollo Social, DDS.** Grupo de Calidad de Vida. Base SISBEN. Cortes marzo y agosto de 2005.
- Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones, documentos CONPES, circulares e informes institucionales**
- Consejo Nacional de Planificación Económica y Social. 1994. CONPES Social 22.**
- . 1997. CONPES 40.
- . 2001. CONPES Social 55.
- . 2002. CONPES 31.
- . 2005. CONPES Social 3359.
- . 2006. CONPES Social 100. "Lineamientos para la focalización del gasto público social".

Contraloría General de la República. 2005. "Evaluación del gasto y la política social. Informe social 2004". CGR.

Departamento Nacional de Planeación.

---. 2006. Informe de Gestión. Junio.

---. 2006. Presentación Plataforma SISBEN 2006.

---. 2006. "Casos de uso de alto nivel SISBEN".

---. 2006. Circular 059. DNP, Dirección de Desarrollo Social, DDS, Grupo de Calidad de Vida.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 2004. Lineamientos de programación 2005. ICBF.

Ministerio de la Protección Social. 2006. Resolución 2358. Junio.

---. 2007. Resolución 006. 2 de enero.

---. 1995. Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. Acuerdo 23.

---. 2003. Acuerdo 244.

República de Colombia. 1991. *Constitución Política de Colombia.*

---. 1996. Decreto 111.

---. 1998. Decreto 806.

---. 2004. Decreto 195.

---. 2005. Decreto 2467.

---. 2006. Decreto 1637.

---. 1993. Ley 60.

---. 1993. Ley 100.

---. 1994. Ley 179.

---. 2001. Ley 715.

---. 2002. Ley 789.

---. 2003. Ley 797.

Páginas web

(Disponible en: <www.agenda.gov.co>

Ministerio de la Protección Social, República de Colombia. Disponible en: <www.minproteccionsocial.gov.co>

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Presidencia de la República de Colombia. Disponible en: <www.accionsocial.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: <www.dnp.gov.co>

Disponible en: <www.gobant.gov.co[v3]>

Siglas y acrónimos

- **SUF:** subsidio único familiar
- **AGS:** Anexo del Gasto Social del Presupuesto General de la Nación
- **ASCI:** Código Estándar Americano para el Intercambio de Información
- **CCF:** Cajas de Compensación Familiar
- **CMPS:** Consejos Municipales de Política Social
- **COINFO:** Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública
- **COMPARTEL:** Programa de Telecomunicaciones Sociales del Ministerio de Comunicaciones
- **CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social
- **CP:** Constitución Política
- **DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- **DDS:** Dirección de Desarrollo Social
- **DEE:** Dirección de Estudios Económicos
- **DNP:** Departamento Nacional de Planeación
- **EM:** Enlaces Municipales
- **ESAP:** Escuela Superior de Administración Pública
- **FAMI:** Programa Familia Mujer e Infancia
- **FEPS:** Fondo de Equilibrio y Protección Social
- **FIP** Fondo de Inversión para la Paz
- **FOMIPYME:** Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
- **FONEDE:** Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo
- **FONPET:** Fondo de Pensiones Territoriales
- **HCBF:** Hogares Comunitarios de Bienestar
- **ICBF:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- **ICETEX:** Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
- **ICV:** Índice de Condiciones de Vida
- **ISS:** Instituto de Seguros Sociales
- **MPS:** Ministerio de la Protección Social
- **NBI:** Necesidades Básicas Insatisfechas
- **ODM:** Objetivos de Desarrollo del Milenio

- **ONG:** Organización No Gubernamental
- **PADEMER:** Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural
- **PIB:** Producto Interno Bruto
- **PILA:** Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a la Seguridad Social y Parafiscales
- **PNDH:** Programa Nacional de Desarrollo Humano
- **PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- **PPSAM:** Programa de Protección Social al Adulto Mayor
- **Programa:** ACCES Acceso con Calidad a la Educación Superior
- **RAS:** Red de Apoyo Social
- **RPS:** Red de Protección Social
- **RS:** Régimen Subsidiado de Salud
- **RUAF:** Registro Único de Afiliados
- **SENA:** Servicio Nacional de Aprendizaje
- **SGP:** Sistema General de Participaciones
- **SIGOB:** Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno
- **SIIB:** Sistema Integrado de Información de Beneficiarios
- **SIIS:** Sistema Integrado de Información de Salud
- **SINERGIA:** Sistema Nacional de Evaluación de Resultados
- **SISBEN:** Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
- **SISMED:** Sistema de Información de Medicamentos
- **SISPRO:** Sistema de Información para la Protección Social
- **SISSUB:** Proyecto de Fortalecimiento Tecnológico para la Operación del Régimen Subsidiado
- **SPS:** Sistema de Protección Social
- **SSR:** Sistema Social del Riesgo
- **UCR:** Unidades Coordinadoras Regionales
- **VIS:** Viviendas de Interés Social

Sistema de
información
de la población
objetivo **Costa Rica**

Sistema de información de la población objetivo: Costa Rica

ROXANA M. VÍQUEZ S.*

1. Descripción general de la estrategia de protección social

Costa Rica cuenta con una institucionalidad específica muy amplia y antigua –de más de 35 años– para el abordaje de la pobreza, la cual es financiada con recursos de ahorro nacional y no de crédito. El desenvolvimiento y el desarrollo de la política social se basan más en una visión autóctona y dirigida desde dentro que en la adaptación de modelos internacionales promovidos por las entidades de cooperación. Por lo tanto, en este país no ha existido una verdadera política o estrategia de “protección social”, al menos no una identificada como tal y que se base en los conceptos teóricos y en las metodologías que sustentan ese tipo de políticas.

1.1 Nivel de implementación de la estrategia de protección social

Desde la fundación misma de la nación y muy especialmente a partir de la década de 1940, la política social costarricense se caracterizó por su carácter universal, estando orientada fundamentalmente a privilegiar la inversión en programas masivos de educación, salud, nutrición y vivienda que intentan beneficiar de forma equitativa e igualitaria a toda la población. Con la aprobación de reformas sociales profundas, la abolición del ejército y la generación de una nueva Constitución nacional, a partir de los años cincuenta se establecieron las bases de los logros sociales y económicos que el país alcanzaría en las siguientes décadas. Sin embargo, pese a la alta inversión sostenida desde entonces, persisten sectores para los cuales el acceso parcial y esporádico a los servicios universales, unido a los programas selectivos que se reinventan con cada nueva administración, no ha sido suficiente para permitirles superar su situación de pobreza. Esto demuestra que en los últimos 20 años el país careció de una verdadera política social, congruente y sostenida, que impacte positivamente en la población, más allá de los indicadores positivos alcanzados a inicios de los años ochenta.

En contraposición con estas realidades, la hipótesis generalizada sostiene que Costa Rica cuenta con los recursos económicos y técnicos necesarios para mejorar significativamente el resultado de su labor en el ámbito de la pobreza. Todo parece indicar que una mejor y más ordenada utilización de los recur-

* Directora Regional de Responsabilidad Social Corporativa de la Red Financiera BAC/Credomatic. Consultora y especialista en materia de desarrollo social y superación de la pobreza. Tiene una maestría en administración de empresas con énfasis en gerencia de la Universidad Interamericana (CR) y una especialización en ingeniería financiera del Instituto Tecnológico de Monterrey, México.

sos disponibles podría cerrar la brecha del ingreso que separa a los pobres de quienes no lo son, mediante la puesta en marcha de acciones integrales y bien focalizadas, sostenidas en el mediano plazo, orientadas a erradicar la indigencia y disminuir significativamente el índice general de pobreza.

Respondiendo a esa lógica, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), entidad pública creada en los años setenta con el fin de erradicar la pobreza extrema en el país, implementó en 1990 un primer sistema de focalización denominado Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN), que tomó como modelo la Ficha de Caracterización Social Chilena (CAS). En el año 2000, este sistema fue objeto de una profunda revisión que dio lugar al actualmente denominado Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), que constituye la base de análisis del presente documento.

En ese mismo año, el IMAS dio inicio a un primer ejercicio en materia de transferencias condicionadas por medio del Programa Superémonos, el cual brinda incentivos económicos a las familias pobres, que están condicionados a la permanencia de los niños en el sistema educativo formal. No obstante, este esfuerzo es aún limitado en términos de cobertura y no ha logrado convertirse en una verdadera estrategia de protección social. Hasta la fecha es una de tantas intervenciones aisladas que el país desarrolla en su lucha por superar la pobreza, la cual afecta a más de un millón de ciudadanos.

En resumen, la carencia de una acción estatal articulada y congruente basada en un esquema de protección social puede ser una de las razones que explican por qué la alta inversión sostenida y dirigida a los sectores más pobres no ha dado hasta el momento los resultados esperados. Probablemente este sea también uno de los motivos por los cuales, desde inicios de la década del noventa, el indicador de pobreza se encuentra estancado en un valor que ronda el 20% del total de la población.

Todo lo anterior resulta contradictorio cuando se observa que Costa Rica cuenta con una serie de programas –algunos más antiguos que otros– que, articulados adecuadamente bajo una visión más integral, podrían constituir la base idónea para la creación de una verdadera red de protección social. Una estrategia de esta naturaleza permitiría cumplir con el objetivo de incluir a los excluidos del sistema, mejorando el nivel de eficacia alcanzado hasta ahora con las iniciativas implementadas para superar la pobreza, que siguen actuando en forma dispersa, desarticulada y poco oportuna.

1.1.1 Programas de la red de protección social

En el siguiente apartado se hará referencia a algunos de los programas sociales focalizados que se dirigen específicamente a la población en situación de pobreza y de pobreza extrema. Si bien estos programas no conforman una verdadera red de protección social, resulta pertinente analizarlos a la luz de ese concepto, pues un sistema de focalización como el SIPO, objeto de análisis del presente

estudio, sólo tiene sentido cuando es implementado como eje central de una verdadera estrategia de protección social que integre y articule todos los programas que a continuación se describen.

- Programa Comedores Escolares

Se trata de un programa dirigido a brindar alimentación complementaria a niñas, niños y adolescentes que cursan los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria. Se financia por medio del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y no maneja criterios de selección de beneficiarios. Los estudiantes pueden asistir a los comedores si así lo desean, únicamente se les pide un aporte económico mínimo de acuerdo con las posibilidades de cada familia.

- Programa Becas Estudiantiles

Mediante el Fondo Nacional de Becas (FONABE) creado por ley se otorgan becas estudiantiles a niños, niñas y jóvenes que cursan estudios en la enseñanza primaria, secundaria e incluso en el ciclo universitario. La selección de los beneficiarios se realiza directamente en los centros educativos, por medio de sus orientadores o directores, quienes remiten a las oficinas centrales del Ministerio de Educación una lista de candidatos, utilizando un formulario previamente diseñado para ese fin, para tramitar la autorización de las becas. Las transferencias se realizan mediante el sistema bancario nacional. Los estudiantes deben abrir una cuenta en la que se les acredita mensualmente el monto de la beca, contra la presentación de un informe de rendimiento mensual por parte del estudiante, lo cual constituye un requisito para la continuidad del beneficio.

- Programa Superémonos (Acceso a la Educación)

Este Programa, ejecutado por el IMAS, se inició en el año 2000 y constituye la primera experiencia práctica y masiva del concepto de las transferencias condicionadas en el país. Se trata de un programa asistencial que brinda a las familias pobres, con niños o jóvenes en edad escolar, un beneficio económico mensual con la condición de que los menores permanezcan en el sistema educativo formal. Los padres de familia o adultos responsables de los menores participantes deben firmar un contrato con el IMAS por el cual asumen el compromiso de mantener a los niños y los jóvenes en el sistema educativo formal. Como medio de verificación se utiliza la presentación de un reporte de asistencia que es emitido por el centro educativo correspondiente. La ayuda asciende a un monto aproximado de US\$20 por estudiante y se destina a un máximo de tres estudiantes por familia. El mecanismo utilizado para la identificación, la selección y la calificación de las familias es el SIPO, y para la generación, el control y la entrega del beneficio se utiliza el Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN).

- Programa de Subsidios Ordinarios del IMAS

Mediante este programa se otorga asistencia social directa a personas y familias en situación de pobreza. El requisito para acceder a este beneficio es estar incorpora-

do en el SIPO, mantener la información actualizada y estar ubicado en los dos primeros niveles establecidos por el método de puntaje. Sin embargo, en la normativa del IMAS se contemplan algunas excepciones para atender lo que se denomina la “pobreza coyuntural”, que es aquella que afecta a las familias que, por situaciones económicas momentáneas, ven comprometida su posibilidad de hacer frente a su subsistencia básica. El promedio mensual establecido por familia en este programa es de US\$50 mensuales y, dependiendo de la naturaleza de la situación y de las condiciones de la familia, la asistencia se puede extender hasta por un año.

- Programa Pensiones del Régimen No Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

Se trata de un programa que otorga una pensión vitalicia, dirigida prioritariamente a los adultos mayores y las personas discapacitadas en situación de pobreza y de pobreza extrema que no han cotizado en los sistemas de seguridad social. Se financia con recursos del FODESAF. Es un programa selectivo que aspira a ser universal entre su población objetivo, pues tiene una cobertura muy alta en estos grupos. La gestión de este programa se considera bastante proactiva, pues es una de las pocas iniciativas estatales de este tipo que se basa en una práctica de ofrecimiento del servicio a los beneficiarios potenciales, sin esperar necesariamente que estos se presenten a demandarlo. Para ello, el programa cuenta con sus propios instrumentos de selección y calificación de los beneficiarios. En algunas ocasiones se ha utilizado el SIPO como instrumento para la identificación de la población meta, pero la experiencia no se generalizó debido a algunos problemas de cobertura y a la antigüedad de la base de datos, que hacen muy costoso para la **Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) el uso de este mecanismo.**

- Programa Centros de Nutrición y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CEN-CINAI)

Es un Programa de Centros de Nutrición (CEN) y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI) que fue creado por ley de la República. Su objetivo es brindar atención integral a niños y niñas provenientes de hogares pobres del grupo etario comprendido entre los dos y los seis años. Las familias beneficiarias se seleccionan por medio de un instrumento diseñado por el mismo programa, el cual establece un puntaje para dicha selección sobre la base de la consideración, básicamente, de tres variables: el nivel de escolaridad de la madre, la profesión del jefe de familia y el ingreso per cápita del grupo familiar. De esta forma se va completando el cupo de cada centro, respondiendo al siguiente orden de prioridades: niños en estado de desnutrición, niños en riesgo social inminente e hijos de padres que trabajan, todos ellos vecinos de las comunidades aledañas al centro correspondiente. Una vez completada la conformación de un grupo se continúa con el siguiente.

- Programa Hogares Comunitarios

Este programa es ejecutado por el IMAS desde el año 2001. Actualmente atiende a un número aproximado de 3.400 niños en grupos no mayores de diez integran-

tes en los hogares de las llamadas “madres comunitarias”, que cumplen el papel de cuidado y alimentación de los menores mientras sus padres trabajan, estudian o se capacitan. La selección de las familias beneficiarias se realiza por medio del SIPO. El IMAS otorga un subsidio por niño a la familia biológica, la cual pacta las condiciones de atención con cada hogar de las madres comunitarias.

- Programas Creciendo Juntas y Construyendo Oportunidades

Ambos programas son de carácter interinstitucional e interdisciplinario. Están dirigidos a crear oportunidades de acceso para las mujeres en situación de pobreza. El Programa Creciendo Juntas se orienta a la atención de mujeres adultas. Promueve un proceso conjunto y compartido de desarrollo de las beneficiarias que se inicia con el fortalecimiento personal, avanza hacia la capacitación o la reinserción educativa y puede, en algunos casos, potenciar la creación de pequeñas unidades productivas o la incorporación de las mujeres al mercado laboral en mejores condiciones de competitividad. Construyendo Oportunidades se dirige a la atención de madres adolescentes, gestantes y lactantes. Su objetivo es apoyar a estas mujeres jóvenes en el proceso de construir un mejor proyecto de vida para ellas y su nueva familia. En ambos casos las beneficiarias deben estar calificadas por el SIPO como requisito indispensable para optar por un beneficio económico entregado por el IMAS, que les permite participar en los diferentes procesos que se desarrollan en el marco de los programas.

- Programa Bono para la Vivienda

Mediante este programa el Estado brinda a las familias pobres un subsidio que les permite acceder a los recursos necesarios para la construcción de una vivienda digna. El bono puede ser total o parcial, dependiendo del ingreso del grupo familiar. Esta es la principal variable que se utiliza para calificar y seleccionar a las familias beneficiarias. Para acceder al bono es preciso que la familia sea poseedora de un lote que cuente con todos los servicios y que participe en un proyecto de vivienda grupal. Así, la primera limitación que muestra este programa es su tendencia a la exclusión, pues deja fuera a los más pobres, carentes de patrimonio, así como a aquellos que viven en condiciones precarias y no tienen acceso al crédito. La segunda limitación importante que caracteriza a este programa es que utiliza un criterio único de selección que se basa en el ingreso reportado por las familias, variable que se considera insuficiente e imperfecta para medir la verdadera condición socioeconómica de una familia y su nivel de pobreza.

1.1.2 Vínculo de los programas con el Sistema de Información de la Población Objetivo/Sistema de Selección de Beneficiarios (SIPO/SISBEN)

Diversas normativas establecen que todos estos programas que se enmarcan dentro de lo que llamaríamos la política de protección social deben utilizar el SIPO-SABEN como mecanismo para la identificación, la calificación y la asignación de beneficios a las familias. De manera complementaria, el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y el Desarrollo de las Capacidades Humanas “Vida Nueva” (PVN), emitido en la administración Pacheco, señalaba al SIPO

como el instrumento que debía utilizarse para identificar a los beneficiarios y asignar las transferencias a las familias residentes en las comunidades previamente seleccionadas como prioritarias para la implementación de dicho plan.

De lo anterior se desprende la clara intencionalidad del gobierno en el sentido de aplicar estos mecanismos de selección en todas las instituciones, como una forma de racionalizar el uso de los recursos y hacer más eficiente y eficaz la implementación de los programas de protección social. Sin embargo, en la práctica el uso del SIPO no se dio como indicaba la normativa y las entidades continuaron utilizando esquemas tradicionales de selección. El uso efectivo del sistema por parte de las instituciones se describe en el siguiente cuadro.

CUADRO 6.1 | **Entidades y programas de protección social y uso del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) como sistema de focalización**

Programa	Institución responsable	Breve descripción	Vinculación con el SIPO-SABEN
Comedores Escolares	Ministerio de Educación Pública (MEP)	Programa de alimentación en especie a niños escolares ejecutado por el Ministerio de Educación Pública (MEP). Dirigido a todos los niños que asisten a escuelas localizadas en zonas pobres.	No utiliza el sistema.
Programa Nacional de Becas Programa Superémonos	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)-Fondo Nacional de Becas (FONABE)	Dirigidos a reducir la deserción escolar y mejorar la permanencia de los niños en el sistema educativo. Constan de incentivos económicos otorgados a niños o adolescentes para garantizar su permanencia en el sistema educativo.	El Programa Superémonos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) utiliza el sistema; el Fondo Nacional de Becas (FONABE) no lo utiliza.
Programa de Subsidios Ordinarios del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Ayuda en efectivo a familias identificadas por el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) para la atención de necesidades básicas.	Total.
Programa Pensiones del Régimen No Contributivo	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	Programa de subsidios permanentes para personas adultas mayores en situación de pobreza y personas con discapacidades severas.	Utiliza parcialmente el sistema.

CUADRO 6.1 continúa en página siguiente ►►

Hogares Comunitarios Centros de Nutrición y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CEN-CINAI)	Instituto Mixto de Ayuda Social Centros de Nutrición y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CEN-CINAI) (Ministerio de Salud)	Dirigidos a la atención de la niñez menor de 6 años de edad en situación de pobreza. Brindan alternativas de cuidado y protección mientras las madres trabajan o se capacitan.	El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) utiliza el sistema; los Centros de Nutrición y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CEN-CINAI) no lo utilizan.
Creciendo Juntas- Construyendo Oportunidades	Programas interinstitucionales, dirigidos por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Ayuda condicionada para mujeres adultas y adolescentes embarazadas o madres a fin de promover su integración en procesos de capacitación, educación o inserción laboral.	Total.
Bono para la Vivienda Mejoramiento de Vivienda	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV)	Bono para la Vivienda: donación total o parcial del costo de una vivienda para familias en situación de pobreza Programa de Mejoramiento de Vivienda (Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS) orientado a mejorar el espacio físico habitacional de las familias pobres.	El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) utiliza el sistema (vinculación total); el sistema de vivienda lo utiliza parcialmente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

1.2 Gasto en protección social y programas sociales

1.2.1 Gasto público social total

Como muestran los siguientes cuadros, del gasto social total el rubro principal (32%) corresponde a los servicios de asistencia social, los cuales incluyen los programas que se financian a través del Fondo de Asignaciones Familiares, así como aquellos que ejecuta directamente el IMAS por medio de programas de promoción y asistencia social dirigidos a la población en situación de pobreza y marginalidad.

CUADRO 6.2 | Gasto social total. 2000-2004 (en millones de dólares estadounidenses)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	Total	Porcentaje (%)
Gasto social	2.408,25	2.257,76	2.489,72	2.656,78	2.667,39	12.479,90	100,00
Educación	620,58	581,80	676,19	732,10	775,97	3.386,64	27,14
Salud	714,89	670,22	721,26	764,63	797,85	3.668,85	29,40
Asistencia social	831,71	779,74	857,20	895,72	827,81	4.192,19	33,59
Vivienda	220,28	206,52	214,35	237,65	243,63	1.122,44	8,99
Cultura y religión	20,78	19,48	20,71	26,69	22,13	109,79	0,88

Fuente: Contraloría General de la República (CGR). Liquidaciones presupuestarias del período 2000-2004.

Nota: Los valores están expresados en dólares estadounidenses corrientes de 1999. Se aplicó el tipo de cambio de venta de referencia del Banco Central de Costa Rica del último día de ese año.

CUADRO 6.3 | Gasto social per cápita. 2000–2004 (en dólares estadounidenses)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	Total	Porcentaje (%)
Gasto social real per cápita	627,53	588,32	571,60	536,91	483,97	2.808,33	100,00
Educación	161,71	151,60	155,24	147,95	140,79	757,30	26,97
Salud	186,28	174,64	165,59	154,52	144,76	825,80	29,41
Asistencia social	216,72	203,18	196,80	181,02	150,20	947,92	33,75
Vivienda	57,40	53,81	49,21	48,03	44,20	252,66	9,00
Cultura y religión	5,41	5,08	4,75	5,39	4,02	24,65	0,88

Fuente: Contraloría General de la República (CGR). Liquidaciones presupuestarias del período 2000-2004.

Nota: Los valores están expresados en dólares estadounidenses corrientes de 1999. Se aplicó el tipo de cambio de venta de referencia del Banco Central de Costa Rica del último día de ese año.

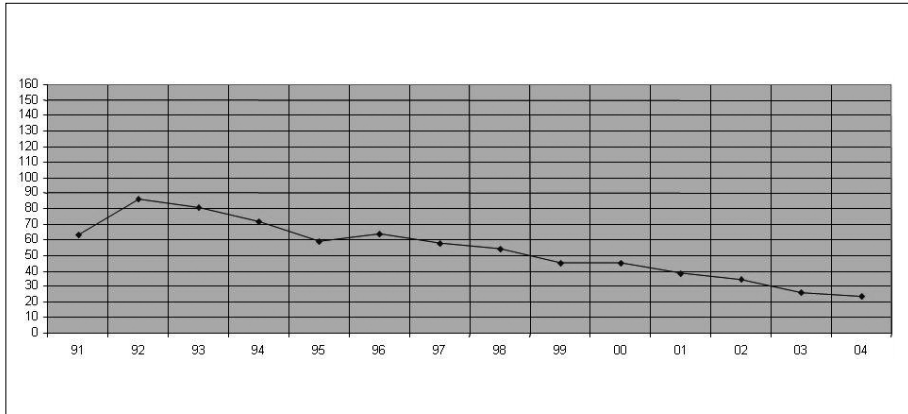
El segundo rubro en importancia es la salud (29,6%), cuyo gasto se ejecuta fundamentalmente mediante la CCSS en programas de prevención y atención directa, así como en los servicios de seguridad social que se brindan por medio del régimen público de pensiones. El tercer rubro es la educación (28,5%), en cuyo caso el Ministerio de Educación Pública (MEP) es el principal ente ejecutor, mediante un sistema centralizado que opera a escala nacional. Este rubro también incluye el gasto de las universidades públicas, que dan cuenta de una parte significativa del gasto total, así el gasto del Instituto Nacional de Aprendizaje, entidad especializada en la educación técnica. El sector vivienda, a pesar de haber alcanzado una alta cobertura, representa tan sólo un 8% del gasto social total, mientras que el rubro de la cultura no alcanza ni un 1% del total.

1.2.2 Gasto público en protección social

A partir de este marco general cabe analizar cómo ha sido el comportamiento del gasto focalizado, que se llevó a cabo fundamentalmente con fondos del FODESAF¹. La primera conclusión que se alcanza al observar el gráfico 6.1 es que, si bien durante la década de los años noventa el gasto en asistencia social fue creciente, posteriormente este gasto se fue reduciendo año tras año, siendo el gasto efectivo de los años 2003 y 2004 el más bajo de los últimos 15 años. De 1998 a 2004 este gasto presentó una caída significativa del 27%. Así, es posible observar cómo, desde el año 2003, el gasto efectivo en términos reales se ubicó en un nivel inferior al registrado en 1992 y en todos los períodos subsiguientes.

1 El FODESAF es un fondo de inversión social que financia los programas de subsidios del Estado. En ese rol, el FODESAF cubre un alto porcentaje del gasto que las instituciones realizan en protección social. Los programas descritos en esta sección, en un alto porcentaje, se financian con recursos que provienen de este fondo.

GRÁFICO 6.1 | **Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Gasto efectivo. 1991-2004 (en millones de dólares estadounidenses)**



Fuente: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), liquidaciones presupuestarias del período 1991-2004.

Nota: Los valores están expresados en dólares estadounidenses constantes de 1991.

Por otra parte, en los últimos años también disminuyó el gasto en los cuatro programas que utilizan sistemas de focalización para la entrega de beneficios: el FONABE, Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), el IMAS y el Régimen No Contributivo (RNC).

CUADRO 6.4 | **Gasto focalizado. 2000-2004 (en millones de dólares estadounidenses)**

Programa	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Fondo Nacional de Becas (FONABE)	0,54	1,29	1,35	1,00	0,91	5,10
Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	15,50	13,60	12,37	10,61	8,56	60,64
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	5,04	3,06	2,63	1,98	1,68	14,39
Régimen No Contributivo (RNC) de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	9,25	8,48	8,98	6,01	5,03	37,76

Fuente: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), liquidaciones presupuestarias del período 1991-2004.

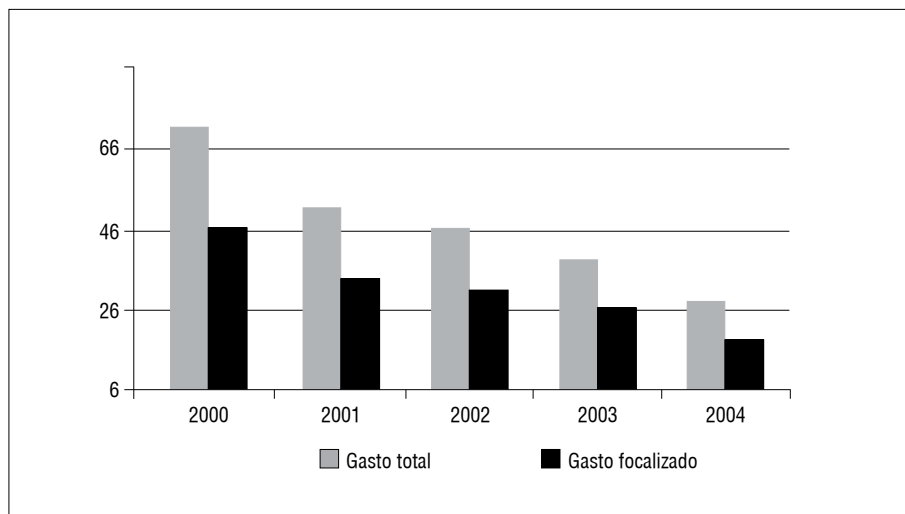
Nota: Los valores están expresados en dólares estadounidenses constantes de 1991.

Como se observa, el gasto disminuyó en todos los casos, con excepción de los programas de becas. El gasto focalizado en los últimos años representó solamente el 65% del gasto total del FODESAF, lo que significa, en otras palabras, que un 35% del gasto se distribuyó entre programas que no necesariamente llegaron a la población pobre o a las poblaciones previamente seleccionadas. Esto no quiere decir que las familias en situación de pobreza queden automáticamente excluidas del beneficio; al contrario; las políticas universales teóricamente im-

pactan de igual forma en todos los sectores y muchos pobres acceden parcial o totalmente a los servicios. Sin embargo, al no tener este gasto un objetivo o una direccionalidad clara, no es posible saber qué porcentaje llegó a los sectores que se encuentran en situación de pobreza.

El gasto no focalizado se distribuye entre 16 o más instituciones y en una amplia variedad de programas, en montos que varían desde sólo un 0,2% del gasto total no focalizado destinado al Movimiento Nacional de Juventudes hasta un 34% destinado a los programas de comedores escolares del MEP. Además, cuatro instituciones –el MEP, el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Salud (MINSA) y el Consejo Nacional de Producción– concentran en forma conjunta el 80% del gasto total no focalizado.

GRÁFICO 6.2 | **Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Gasto total y gasto focalizado efectivo. 2000-2004 (en millones de dólares estadounidenses)**



Fuente: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), liquidaciones presupuestarias del período 1991-2004.

Nota: Los valores están expresados en dólares estadounidenses constantes de 1991.

1.2.3 Gasto en programas sociales que utilizan el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)

Existen 23 instituciones públicas que ejecutan 51 programas de asistencia y desarrollo social, cuyo presupuesto para el año 2005 fue de alrededor de US\$280 millones, de los cuales el 65% provino de recursos del FOEDSAF, el 20% se originó en leyes específicas y el 15% correspondió al presupuesto nacional.

Pese a las políticas vigentes, sólo cuatro instituciones tienen acceso directo al SIPO (11,5%): el IMAS, el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y la Junta de Desarrollo Regional de

la Zona Sur (JUDESUR). Por su parte, otras dos instituciones son usuarias indirectas: el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) y el BANHVI. El INVU, si bien tiene acceso directo, no utiliza el sistema como criterio de identificación de sus beneficiarios, al igual que el resto de las instituciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV)², las cuales utilizan como criterio de selección el ingreso familiar.

CUADRO 6.5 | **Cobertura del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) por cantidad de instituciones, programas y presupuesto aprobado. 2005 (en millones de dólares estadounidenses)**

Accesibilidad al SIPO	Instituciones		Programas		Presupuesto	
	Nº	%	Nº	%	Total	%
Total	23	100,0	51	100,0	280,7	100
Con acceso	6	26,9	18	25,0	100,1	36
Directo	4	11,5	14	18,5	33,2	12
Indirecto	2	15,4	4	6,5	66,9	24
Sin acceso	17	73,1	33	75,0	180,6	64

Fuente: Presupuesto de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), Presupuesto Ordinario de la República y Leyes Específicas (2005).

Nota: Los valores están expresados en dólares estadounidenses corrientes calculados al tipo de cambio promedio del año 2005.

Las seis instituciones que tienen acceso al SIPO ejecutan alrededor del 18% de los programas selectivos y el 34% de los recursos de estos programas. El cuadro muestra que a las cuatro instituciones que tienen acceso directo al SIPO —el IMAS, el IDA, el INVU y la JUDESUR— se les asignó para el año 2005 alrededor de US\$33 millones, que representan aproximadamente el 12% del total de los recursos asignados a los programas selectivos para atender el 18,5% de los programas. Por otra parte, 17 instituciones públicas que ejecutan el 73% de los programas selectivos no tienen acceso al sistema. Estas instituciones, en conjunto, ejecutaron en el año 2005 un presupuesto de alrededor de US\$1.840 millones, que corresponde al 64% del presupuesto total asignado a esos programas. En síntesis, la cobertura real del SIPO en relación con las instituciones que ejecutan los programas selectivos está vigente en tres instituciones, las cuales lo utilizan para identificar y seleccionar a su población beneficiaria.

Un elemento muy vinculado con la cobertura del SIPO y que constituye un factor explicativo del mismo es la vigencia de los convenios del IMAS. El establecimiento de un convenio marco entre las instituciones que utilizan el SIPO y el IMAS es un requisito necesario para regular el acceso a la información del SIPO vía Internet, salvaguardar la confidencialidad de la información, evitar altera-

2 Comprende a todas las instituciones del sector vivienda: el ente rector que es el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el BANHVI y las entidades autorizadas, que comprenden el INVU, las mutuales de vivienda, los bancos públicos (BCAC, BPDC), la Banca Promerica, COOCIQUE RL, COOPEALIANZA, COOPENAE, COOPESERVIDORES y la Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá. Estas instituciones solicitan el reporte de la Ficha de Información Social (FIS) del SIPO, pero lo que determina la selección del beneficiario es el nivel de ingreso familiar.

ciones de los datos registrados y definir las responsabilidades en la aplicación digitación de la Ficha de Información Social (FIS) en el SIPO.

Según datos suministrados por empleados del IMAS, actualmente tan sólo cuatro instituciones del sector disponen de un convenio vigente: el BANHVI, el INVU, la JUDESUR y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH). En el caso de este último, el convenio incluye a todas las instituciones autorizadas del sector de la vivienda. Además existen cuatro entes privados que también tienen convenio.

En cuanto a los programas financiados con recursos del FODESAF, en 2005 la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) dictó una norma que hace obligatorio el uso del SIPO para la entrega de beneficios financiados con recursos del FODESAF. Esta directriz se incluyó en los lineamientos para formular los Planes Anuales Operativos (PAO) desde el año 2004, como un mecanismo de apoyo en los procesos de selección de beneficiarios³.

De acuerdo con información de la DESAF⁴, en el año 2005 se les solicitó a estas instituciones que indicaran si usaban o no el SIPO. Los resultados muestran que, de un total de 20 instituciones a las que se les aprobó su presupuesto, sólo 9 respondieron. Por su parte, sólo cuatro de estas indicaron hacer algún uso del sistema (el IMAS, el IDA, el Consejo de la Persona Joven –CPJ– y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados –ICAA⁵–), mientras que cinco respondieron negativamente (el MEP, el Ministerio de Salud –MINS–, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes –MOPT–, el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia –IAFA– y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial –CNREE–). Entre las instituciones que no contestaron y no lo utilizan se cuentan el FONABE del MEP, el MINS mediante su Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil CEN-CINAI, el MOPT por medio de su Programa de Construcción de Comedores Escolares y los entes semiautónomos: el IAFA, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) y el CPJ.

En conclusión, no se está cumpliendo el mandato para utilizar el SIPO y el SABEN contenido en el Plan Nacional de Desarrollo. También se incumple lo dispuesto en el PVN, que es el plan estratégico de combate a la pobreza, así como el lineamiento de la DESAF que establece el uso del SIPO por parte de las instituciones financiadas por el Fondo.

3 Directriz N° 044-MCAS-MTSS firmada por el presidente de la República, la ministra coordinadora del Consejo Social y el ministro de Trabajo, publicada en *La Gaceta* No 203 del 21 de octubre de 2005.

4 Oficio VMT-DG-716-2005 del 10 de octubre de 2005.

5 Estas dos últimas instituciones utilizan la información del SIPO mediante solicitudes específicas presentadas al IMAS pero no tienen acceso directo al sistema ni convenio vigente.

1.3 Institucionalidad del sistema de protección social

Como se ha mostrado en el apartado anterior, la institucionalidad que participa en el proceso de “diseño” de lo que se podría llamar la estrategia de protección social es reducida, mientras que el número y el tipo de instituciones que se vinculan con la ejecución de dicha estrategia son muy amplios y diversos. Estas incluyen no sólo las entidades especializadas (el FODESAF y el IMAS) sino también una serie de programas que tienen a su cargo otras entidades centralizadas y descentralizadas, y que están dirigidos a la población en situación de riesgo social, exclusión y pobreza. A continuación se hará una descripción de la institucionalidad que respalda la estrategia de protección social, de las entidades involucradas, de la función que cumple cada una y del grado de coordinación que existe entre ellas.

1.3.1 Instituciones responsables del diseño y la implementación de la red de protección social

Desde hace unas tres décadas, Costa Rica ha procurado desarrollar una estrategia de lucha contra la pobreza que, en todos los casos, ha sido dirigida directamente desde la presidencia de la República, con participación de diversas entidades del sector público. Los planes de combate a la pobreza puestos en marcha en las dos últimas administraciones fueron concebidos como responsabilidad directa de la primera vicepresidencia de la República. En la administración Rodríguez Echeverría el programa estelar de superación de la pobreza se denominó Plan Nacional de Solidaridad y en el caso de la administración Pacheco, que concluyó su gestión en 2006, el PVN concentró los principales esfuerzos en esta materia.

A partir de este esquema centralizado se promulgó una serie de decretos ejecutivos que crearon la estrategia de coordinación para la implementación de dichos planes. Según lo indicado en estos decretos, un conjunto de instituciones públicas identificadas como estratégicas aúnan sus esfuerzos para lograr los objetivos. Las entidades que ejecutan las estrategias mencionadas son el IMAS, el FONABE, el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), el MEP y la CCSS.

A continuación se presenta una breve descripción de cada una de ellas, desde el punto de vista de su institucionalidad y sus objetivos principales.

- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Se trata de una institución creada por ley en 1971 que tiene como mandato el combate a la pobreza. En los últimos ocho años, el IMAS llevó adelante importantes programas implementados de manera autónoma o como parte de una red interinstitucional, tales como programas de asistencia social directa, incentivos familiares para procurar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, programas de vivienda y otros dirigidos a la atención de las mujeres, todos los cuales han sido pilares fundamentales de las estrategias gubernamentales para la superación de la pobreza.

- Fondo Nacional de Becas (FONABE). Creado en 1997, su objetivo es apoyar el desarrollo educativo del país mediante el otorgamiento de subsidios económicos a estudiantes nacionales procedentes de familias de escasos recursos, con el fin de que logren concluir satisfactoriamente sus estudios académicos o técnicos en los niveles de primaria, secundaria y post-secundaria.
- Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV). Creado por ley en 1986, consiste en un esquema de subsidios directos y de accesibilidad al crédito a precios de mercado que permite una acción conjunta de los sectores público y privado. Mediante esa misma ley se creó el BANHVI como ente rector del sistema y entidad de segundo piso que financia los programas o las soluciones de vivienda por medio del Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI). También forman parte del SFNV las llamadas “entidades autorizadas”, que actualmente incluyen las sociedades mutualistas o mutuales, algunos bancos públicos y privados, varias cooperativas y una fundación privada. Hasta 1998 había 23 entidades autorizadas.
- Ministerio de Educación Pública (MEP). La Constitución Política de la República de Costa Rica incorporó a partir de 1949 un capítulo acerca de la educación y la cultura, que amplía conceptos y garantías muy importantes. Adicionalmente, el MEP tiene a su cargo el programa de Comedores Escolares y el Programa de Transporte Estudiantil, que son implementados a escala nacional y son financiados por el Fondo de Asignaciones Familiares. En su operación no utilizan mecanismos de focalización, excepto algunos criterios geográficos que privilegian a las escuelas y los colegios de las zonas marginadas en relación con aquellas localizadas en sectores medios.
- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Se creó en 1941 y se convirtió en una institución autónoma destinada a brindar servicios de seguridad social al sector de la población obrera mediante un sistema tripartito de financiamiento (empleadores, empleados y Estado). El sistema se fue ampliando paulatinamente hasta que en 1961 facultó a la CCSS a la universalización de los seguros sociales. En 1973 se produjo el traspaso de hospitales del MINSAL a la CCSS, proceso que llevó sólo tres años y medio, hasta constituirse el sistema actual que consta de 29 hospitales. Actualmente la institución ha logrado integrar tanto los servicios de prevención como los de atención en salud. Por el carácter de su función o fin principal, esta cuenta con el respaldo del Estado, los patronos y los trabajadores, quienes con sus aportes constituyen el fundamento económico básico que sostiene todas sus actividades. En 1975 la CCSS se hizo cargo del Sistema de Pensiones del Régimen No Contributivo mediante el cual se otorga un subsidio mensual a personas en situación de riesgo social, fundamentalmente a adultos mayores y personas con discapacidad severa. Este programa se financia con recursos del FODESAF.

1.4 Conclusiones

Costa Rica carece de una verdadera política de protección social para atender a la población vulnerable que se encuentra en situación de exclusión y de pobreza extrema. No obstante, lograr la integración y la coordinación de las acciones y los programas del sector social ha sido una meta gubernamental en los últimos años y los esfuerzos realizados para crear las condiciones mínimas para lograr estos propósitos han sido muchos.

La situación se hace aún más compleja cuando se observa la amplia oferta programática existente, los importantes recursos que se destinan al sector social, la baja incidencia de la pobreza –en comparación con otras realidades de la región centroamericana– y la alta calificación de los recursos humanos profesionales. Nada de lo anterior ha evitado los grandes vacíos de poder y los permanentes retos que enfrenta el llamado sector social.

Más que una estrategia bien integrada de protección social que opere de manera eficiente, lo que se ha dado en la práctica es una suma de esfuerzos y de recursos. La política social aún enfrenta serios problemas de gestión, que se agudizan al no contar el país con una instancia o autoridad social con poder suficiente para incidir sobre las decisiones en materia de planeamiento y aplicación del presupuesto a escala nacional. A su vez, la excesiva regulación existente en el país, lejos de facilitar los procesos de trabajo, prácticamente ha inmovilizando a las instituciones y ha establecido graves barreras de acceso para los más pobres. Estas instituciones no logran adecuar su funcionamiento a las nuevas demandas, que señalan la necesidad de poner en marcha ofertas abiertas, aplicar creatividad en las soluciones y adecuar las políticas a las realidades locales, entre otras cuestiones.

Por otro lado, los llamados programas focalizados o selectivos también presentan problemas de gestión que deben ser resueltos. Generalmente cuentan con una baja asignación presupuestaria y bajas coberturas. Por otro lado, se basan en un enfoque planteado desde la oferta y no desde la demanda, lo cual propicia las barreras de acceso entre los más pobres. En general, con excepción del SIPO, todos los programas y las intervenciones selectivas utilizan criterios de selección poco confiables y tienen sus propios sistemas o instrumentos de focalización, que suelen ser subjetivos y poco transparentes.

2. Sistema de información de beneficiarios

El conjunto de los programas y los sistemas que configuran lo que el IMAS denomina Sistema de Información para la Acción Social –SIPAS– (que incluye el SIPO, el SABEN y otros) es técnicamente ambicioso y está diseñado sobre la base de diversos estudios y análisis teóricos complejos, lecciones aprendidas y prácticas que han demostrado ser eficaces, recogidas de la experiencia nacional y de modelos internacionales afines.

El SIPO es una herramienta que permite clasificar a la población pobre en distintos niveles de pobreza a fin de que esta pueda acceder a distintos beneficios y servicios que ofrecen el IMAS y otras instituciones gubernamentales. La población objetivo de los programas sociales focalizados está constituida por grupos familiares en situación de pobreza y de pobreza extrema, así como por aquellos que perciben ingresos que no les permiten satisfacer las necesidades básicas, especialmente los más vulnerables: las mujeres jefas de hogar con menores a su cargo, los jóvenes relegados del sistema educativo y sin formación técnica, los adultos mayores desprotegidos y con personas a su cargo, los discapacitados severos, etcétera.

Para calificar a las personas y las familias destinatarias de los programas sociales, el SIPO utiliza tres métodos de medición de la pobreza: la línea de pobreza (LP); el método integrado de pobreza (MIP) y el puntaje (método SIPO). El SIPO genera información a nivel familiar, comunal y regional sobre la base de un conjunto de categorías amplias, excluyentes y explícitas. Así, el sistema permite caracterizar la población objetivo; definir y orientar los métodos de intervención, las estrategias de coordinación y los programas institucionales; priorizar a la población que solicita los servicios institucionales con base en los recursos disponibles y garantizar que los beneficios lleguen efectivamente a aquellas personas que más los necesiten mediante programas compensatorios o de promoción.

La información suministrada sobre la situación de las familias, complementada con información de tipo psicosocial, les permite a los profesionales de los programas brindar una atención más especializada e integral. Mediante su utilización, el sistema tiene además el potencial de estandarizar un único instrumento de recolección de datos y variables significativas para explicar e interpretar la condición socioeconómica de las personas y las familias, así como para establecer su nivel de pobreza.

Los objetivos del SIPO son los siguientes:

- Establecer un mecanismo técnico, objetivo y uniforme para el registro de los beneficiarios.
- Facilitar la generación de conocimiento sobre los temas relacionados con la pobreza.
- Mantener un banco de información permanente y actualizado que apoye la elaboración de los planes, los programas y los proyectos del IMAS, de otras instituciones del sector social y de las comunidades beneficiarias.
- Conocer objetivamente las características de la población que requiere los servicios institucionales para poder realizar una mejor selección de los beneficiarios de los programas sociales.

El SIPO fue concebido como un sistema centralizado en términos de su base de datos, pero descentralizado en su operatividad, gracias a que opera en ambiente web. Cada vez que se agrega un registro, en cualquier oficina y desde

cualquier lugar del país, este actualiza de inmediato toda la base de datos. El acceso a este sistema se realiza mediante Internet, lo cual lo convierte en un mecanismo transparente, pues para el usuario está siempre accesible y actualizado.

2.1 Componentes del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)

Los datos contenidos en el SIPO se obtienen mediante la FIS, que es un instrumento de recolección de datos estructurado y precodificado que contiene 56 variables de tipo socioeconómico, demográfico y geográfico, las cuales permiten conocer la situación socioeconómica de las personas y las familias registradas, así como establecer su nivel de pobreza. Los conceptos básicos del SIPO se definen por unidad familiar y consideran una serie de variables que luego se procesan mediante la aplicación de un modelo econométrico. La FIS⁶ se ha organizado en dos páginas, impresas por ambos lados. Asimismo, la ficha, que puede ser completada de forma manual, permite identificar con precisión a la población objetivo, potencial beneficiaria de los programas sociales.

2.1.1 Variables de caracterización socioeconómica

La FIS se compone de diez secciones básicas, que contienen las variables fundamentales para valorar la situación socioeconómica de las familias registradas, como se muestra en el cuadro 6.6 que se presenta a continuación.

CUADRO 6.6 | Contenido de la Ficha de Información Social (FIS)

Sección	Subsección	Variables
1- Datos generales		Variables del 1 al 16
2- Vivienda	Protección ambiental	Variables del 17 al 19
	Hacinamiento	Variable 20
	Saneamiento y bienestar	Variables del 21 al 24
3- Identificación residentes de vivienda		Variables del 25 al 38
4- Actividad económica		Variables del 39 al 43
5- Previsión social		Variables del 44 al 46
6- Salud		Variable 47
7- Educación formal y no formal		Variables del 48 al 51
8- Participación comunal		Variable 52
9- Patrimonio		Variables del 53 al 55
10- Aspectos psicosociales		Variable 56
11- Observaciones: este espacio está destinado a registrar información adicional sobre situaciones poco frecuentes que no hayan sido contempladas anteriormente (variable 57)		

Fuente: Elaboración propia basada en datos del SIPO.

6 La Ficha de Información Social de Personas Institucionalizadas y sin Domicilio Fijo (FISI) se aplica a las personas sin domicilio fijo que viven en cuartos de casas u hoteles o que se encuentran residiendo permanentemente en alguna institución de salud o de bienestar social. Los criterios para la aplicación de la FISI son los mismos que se utilizan en el caso de la FIS, pero la FISI se aplica a un sólo individuo con un número menor de preguntas.

2.1.2 Mecanismos de estratificación

El SIPO pondera 16 de estas variables, asignándoles un peso específico en la medición de la pobreza. Estas variables responden a factores y subfactores, cuya combinación permite otorgar una calificación por puntaje a las familias incluidas en el sistema. El puntaje es una estimación continua, diferenciada por zonas (urbana y rural), que indica el nivel socioeconómico y de pobreza de los individuos que residen en una determinada vivienda.

El diseño del cálculo del puntaje se llevó a cabo con base en la evaluación de las categorías que componen cada variable. Así, se asigna el puntaje más bajo para dar cuenta de una situación de carencia extrema y el más alto para referir a la situación más favorable; las restantes categorías van asumiendo puntajes gradualmente en relación con su cercanía o lejanía respecto de la situación óptima o pésima para cada una de las categorías de las variables consideradas. Esto permite saber en qué rango de puntaje se ubican las familias pobres para poder caracterizarlas y conocer las distintas categorías que están más presentes o ausentes en lo que se define como la situación de pobreza. A continuación en el cuadro 6.7 se presenta la ponderación asignada en el marco del SIPO a los factores mencionados.

CUADRO 6.7 | **Ficha de Información Social (FIS) del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO). Ponderadores para factores, subfactores y variables**

Factor	Subfactor	Variable	Zona urbana	Zona rural
Vivienda			0,2573	0,2906
	Protección ambiental		0,3872	0,4045
		Paredes	0,3394	0,3323
		Piso	0,3323	0,3328
		Techo	0,3283	0,3349
	Hacinamiento		0,3235	0,2871
	Saneamiento y bienestar		0,2893	0,3084
Educación			0,2485	0,2149
Ocupación			0,0994	0,1264
Ingreso			0,2810	0,2396
Patrimonio			0,1138	0,1285
	Posesión de vivienda		0,6000	0,6500
	Equipamiento		0,4000	0,3500
		TV Color	0,3092	0,3093
		Refrigerador	0,3556	0,3495
		Lavadora	0,3352	0,3412

Fuente: Elaboración propia basada en datos del SIPO.

Según técnicos del IMAS y expertos que han venido trabajando en el diseño y el mejoramiento del SIPO⁷, el sistema requiere una depuración de variables que haga más ágil y simple el proceso de recolección, brindando además posibilida-

7 Entrevista a Nomey Araya, gerente de Desarrollo Social del IMAS.

des de acceso a más familias. En ese sentido, algunos consideran que las fichas deberían ser menos complejas, pero a la vez contener variables que permitan una discriminación más contundente de los distintos niveles de pobreza.

Aun cuando no se han llevado a cabo estudios serios en esta materia, la opinión generalizada entre los funcionarios que son usuarios del sistema indica que ciertas variables incluidas en la FIS no aportan realmente elementos adicionales a la medición de la pobreza ni son determinantes para el criterio del técnico social en la selección de una familia. Por otra parte, se considera que ciertos factores, como por ejemplo la vivienda, tienen un peso mayor del que deberían tener, creando distorsiones inconvenientes que eventualmente pueden perjudicar a determinadas familias que si bien se hallan en una situación de carencia total de ingresos, por ejemplo, tienen una vivienda en condiciones aceptables.

En comparación con los métodos que cuantifican el ingreso —el cual se aproxima sólo indirectamente al fenómeno de la pobreza, pues no capta la situación de insatisfacción o satisfacción de las necesidades básicas sino una satisfacción potencial de acuerdo con un monto disponible— el puntaje capta por medio de sus indicadores la situación fáctica de insatisfacción de las necesidades básicas que el sistema contempla.

El puntaje es una herramienta que permite obtener un orden de postulantes a obtener los beneficios sociales del Estado y tiene un papel importante en la cuantificación de las poblaciones objetivo de los programas sociales. Sin embargo, su superioridad respecto de otros instrumentos está dada por su potencialidad para, simultáneamente, cuantificar a las poblaciones objetivo e identificar (por dirección, nombre y apellido) a segmentos de esas poblaciones, lo que permite abaratar considerablemente los costos, acelerar la llegada de los beneficios y asegurar con antelación la equidad en la selectividad de los programas.

Con todo, el puntaje por sí solo no es un índice de recuento de la pobreza que contabilice el número de personas (o de hogares) que se encuentran por debajo del umbral definido para una determinada necesidad básica. Si bien el puntaje sintetiza un determinado nivel de carencia de los beneficiarios de ciertos programas, hay que tener en cuenta que el modelo está llamado fundamentalmente a identificar a los más pobres entre los pobres, y a distinguir entre estos últimos y aquellos que son clasificados como “no pobres”.

2.1.3 Registro de demanda potencial por programas

Para el registro y la atención de la demanda potencial de beneficiarios de los diferentes programas, el IMAS ha desarrollado una clasificación de las familias por nivel de prioridad mediante el uso del SIPO, lo cual permite establecer tres categorías o rangos de puntaje: un grupo 1 de pobreza extrema e indigencia; un grupo 2 de pobreza moderada, y los grupos 3 y 4 de menor nivel de pobreza. Siendo una entidad que responde a un mandato claro de atender las situaciones de pobreza extrema, es política de la institución concentrar su apoyo en el nivel

1 y, dependiendo de la capacidad presupuestaria, atender a algunas familias del nivel pobre, dejando que las familias de los niveles 3 y 4 sean atendidas por otras instituciones que prestan servicios sociales.

Por su parte, en el año 2005 el SIPO contaba en su base de datos con un total de 283.933 fichas aplicadas, que representaba alrededor del 97% del total de su población objetivo, con toda la información necesaria para diseñar las políticas y aplicar las intervenciones tendientes a promover mejores condiciones de vida entre las familias beneficiarias.

Todo lo expresado anteriormente sugiere que el IMAS debería estar en condiciones de atender con gran eficacia y eficiencia a su población objetivo. No obstante, a pesar de contar con estos poderosos instrumentos, el IMAS se ve inhabilitado para hacer uso estratégico de los mismos, por diversos factores. En primer lugar, un problema que enfrenta el IMAS para la atención de la demanda potencial de beneficiarios es el hecho de que los recursos que maneja no son suficientes para atender ni siquiera la demanda diaria y menos aún la de aquellos grupos menos favorecidos que ni siquiera tienen capacidad para solicitar los incentivos económicos o los servicios que requieren. El nivel de demanda que maneja diariamente esta entidad en todo el país la obliga a responder primero a quienes se acercan a la institución por sus propios medios, limitándose casi por completo su capacidad de salir a buscar a quienes, por sus características, parecen ser los más necesitados. Así, dada la escasez de recursos, el IMAS se ve obligado a atender a quienes llegan “primero a la fila”.

CUADRO 6.8 | Metas de cobertura del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). 2006

Beneficiario	Meta	Población	Cobertura (en %)
Total familias en situación de pobreza	8.100	215.676	3,8
Total menores	22.000	413.369	5,3
Total mujeres	4.700	193.902	2,4
Total apoyos laborales	1.712	127.650	1,3
Vivienda propia en mal estado	900	22.590	4,0

Fuente: Elaboración propia con información del Plan Anual Operativo (PAO) 2005 del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

El segundo problema que enfrentan las entidades estatales en general, que se agrava en el caso de aquellas que atienden a las familias pobres, es una excesiva tramitología que torna a los servicios prácticamente inaccesibles. Sobre este tema, un informe realizado recientemente en Costa Rica por la Contraloría General de la República concluye que las entidades y los programas dedicados a la atención de los más pobres han establecido una maraña operativa de tal complejidad y magnitud que se convierte en un verdadero obstáculo para el acceso de las familias al sistema, excluyéndolas y dejándolas en una situación de mayor precariedad y desventaja.

Por último, los sistemas de focalización SIPO-SABEN enfrentan un problema adicional, que es el vencimiento de las fichas FIS. A mediados de 2001, en medio del proceso de depuración de la base de datos del sistema y del pleno desarrollo informático del SIPO, se determinó que, de las 150 mil FIS, una cantidad importante había sido aplicada en los años 1997 y 1998. El reglamento vigente entonces indicaba que la FIS tenía una duración de dos años y que con posterioridad a la fecha del vencimiento debía ser actualizada. Lo que entonces se definió como el “Plan de mantenimiento de la información del SIPO” incluyó dos actividades principales: la actualización de las FIS y la aplicación de nuevas FIS.

Mediante varios convenios con organizaciones privadas y con universidades, este Plan se llevó a cabo, cumpliéndose con la meta indicada, lo cual permitió que a inicios de 2002 se contara con una base de datos bastante depurada, con los registros actualizados en más del 90% de los casos. El proceso continuó durante el primer semestre de 2002, llegándose a contar con una base de datos que en aquel ese momento incluía un millón de personas y alrededor de 250 mil familias, lo que equivalía a unas 208 mil FIS. De las familias registradas hasta el año 2002, un 20% estaba por encima del puntaje máximo que el sistema considera como “pobre”; es decir, se consideraba que 200 mil personas registradas no se hallaban en situación de pobreza, mientras que 800 mil personas sí lo eran. Considerando que en ese momento la población costarricense era cercana a los 4 millones de habitantes y que el índice de pobreza era de alrededor del 21%, se estima que aproximadamente 840 mil personas o 187 mil familias se encontraban bajo la línea de pobreza. Comparando ambos datos se podría afirmar que hacia diciembre de 2002 el SIPO había logrado incluir en su base de datos alrededor de un 95% del total de las personas y las familias pobres del país.

La realidad es que actualmente existe una cantidad importante de fichas FIS que no están vigentes en el sistema, con base en las cuales se toman decisiones sobre el otorgamiento de los beneficios. De conformidad con la información suministrada por la Subgerencia de Desarrollo Social a la Contraloría General de la República⁸, en 2005 existía un total de 150.261 FIS no vigentes, que representan un 53% del total de las fichas incluidas en el SIPO, de las cuales un 29% había cumplido entre 1 y 3 años desde su aplicación y un 18% había sido aplicado hacía menos de un año. Del total de fichas no vigentes, 26.173 correspondían a familias ubicadas como prioritarias por su localización geográfica y sus condiciones de vida, las cuales se verían afectadas pues, de acuerdo con la normativa interna⁹, no podrían recibir beneficios.

La situación descrita afecta el cumplimiento de los objetivos institucionales de combate a la pobreza debido a la importancia que tiene la base de datos del SIPO como elemento para la toma de decisiones y por su carácter de elemento básico para el otorgamiento de los beneficios.

8 Oficio No SGDS-1022-07-05 del 11 de julio de 2005 de la Subgerencia de Desarrollo Social del IMAS a la CGR.

9 Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS.

2.2 Fuentes de información

2.2.1 Tipos de fuentes de información: la Ficha de Información Social (FIS)

La norma general establecida en los manuales de procedimientos del SIPO indica que se debe aplicar una FIS por cada unidad habitacional o vivienda, indistintamente de la cantidad de personas o núcleos familiares que allí habiten. La información es completada por un encuestador, de forma manual, en una FIS impresa. Es obligación completar la ficha en la casa o el sitio donde vive la persona o familia que es potencial beneficiaria de los programas sociales o aquella persona que se ha presentado a solicitar un determinado beneficio. Lo anterior está clara y formalmente establecido en los reglamentos y manuales, y así se explicita en la capacitación que se brinda a los encuestadores encargados de llevar a cabo la aplicación de las FIS¹⁰.

La aplicación de la FIS en una zona geográfica, localidad o familia determinada puede darse a partir de tres formas de solicitud, que se describen a continuación.

- Por demanda: este es el mecanismo que más se utiliza y se inicia a partir del momento en que una persona llega a la institución para solicitar algún beneficio. El técnico responsable procede a realizar la consulta. Si la familia solicitante ya está incluida en la base de datos, se procede al trámite de atención correspondiente; si el registro no está disponible o está vencido, se incluye su referencia en la “hoja de ruta” de la gerencia regional que corresponda, para que la familia sea visitada por un encuestador que aplique la FIS.
- Por “barrido”: en este caso (preselección geográfica o *outreach*) se definen previamente las comunidades, barriadas o zonas geográficas donde se concentra la pobreza, en las cuales se aplican las FIS a todas las viviendas. En este caso se considera y se analiza información proveniente de tres fuentes: la experiencia y el conocimiento de terreno de las gerencias regionales del IMAS; los datos empíricos provenientes de los censos nacionales, las encuestas de hogares y otras fuentes estadísticas oficiales; y la calificación según el índice de desarrollo humano (IDH) que anualmente actualiza el Ministerio de Planificación Nacional. Esta modalidad se utiliza también para responder a las prioridades que establecen algunos programas, como los que otorgan transferencias económicas en forma masiva para cubrir necesidades alimentarias o aquellos que facilitan apoyo a grupos amplios de población que se han visto perjudicados por una mala cosecha, un desastre natural o una emergencia, y que se encuentran en situación de pobreza coyuntural. En el caso de los barridos, el 100% de los hogares de la zona son sujetos de aplicación de la FIS, es decir que no se excluye a nadie previamente.

10 Ver artículos 13 y 14 del “Reglamento para regular la administración, el funcionamiento y el uso de la información del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)”, Alcance N° 94 a la Gaceta N° 251 del lunes 30 de diciembre de 2002, página 11.

- Por referencia o búsqueda directa: la búsqueda directa (preselección por pertenencia a determinado grupo vulnerable o *outreach*) se lleva a cabo para la ejecución de programas dirigidos a determinados grupos de población que, por sus características, no se acercan a solicitar ayuda directamente y deben ser identificados por el IMAS a fin de poder prestarles el servicio deseado. Es el caso de las madres adolescentes y otros grupos.

Cuando el IMAS inicia procesos de barrido, atiende la solicitud de una familia o de otra institución, o sale a la búsqueda de un determinado perfil de beneficiarios puede recoger la información de la FIS básicamente mediante dos formas de aplicación del cuestionario, las cuales se describen a continuación.

- En la vivienda (visita domiciliaria): este es el sistema que se utiliza en la gran mayoría de los casos y es el mecanismo de oficio que se ha determinado para completar la información de la FIS. Durante la visita, se debe registrar toda la información que contiene la FIS y se deben incluir los datos de todas las personas que residen permanentemente en la unidad habitacional.
- En la sede del IMAS, un salón comunal u otros locales habilitados para tal fin: este sistema de recolección se utiliza únicamente en situaciones de emergencia o casos especiales. En la entrevista con el jefe de familia se tienen que incluir los datos de todas las personas que habitan en la vivienda en forma permanente. Se registran todos los datos, excepto aquellos que refieren a la sección “protección ambiental”, los cuales deben ser registrados mediante una acuciosa observación de los materiales con los que está construida la vivienda y de su estado. Para dar validez a la FIS aplicada mediante este tipo de entrevista, el reglamento indica que es preciso realizar una visita posterior a la vivienda, en un plazo no mayor de dos meses. Esta forma de aplicación de la FIS, denominada “FIS parcial”, se implementa en casos muy especiales¹¹.

2.2.2 Procesos de integración de las bases de datos

El SIPO se complementa con el sistema SABEN, herramienta que permite hacer llegar los incentivos económicos y las transferencias al beneficiario. Este sistema toma como base el puntaje establecido por el SIPO para la medición de la situación de pobreza e indica si el beneficiario califica o no para el otorgamiento del incentivo. Por otra parte, registra todos los beneficios otorgados a una persona o familia en particular y genera los movimientos contables, financieros y presupuestarios que se derivan de la transacción. El objetivo fundamental del SABEN es apoyar los procedimientos técnico-administrativos que se desarrollan en las gerencias regionales para el otorgamiento de los beneficios y el seguimiento de los beneficiarios de los programas sociales, agilizando y mejorando la calidad del servicio.

11 Soto Zúñiga, Paúl, y Jeannette Solano Sibaja. 1999. “Manual para la aplicación de la Ficha de Información Social (FIS)”. Anexo 4. Instituto Mixto de ayuda Social, IMAS.

Los módulos que componen el SABEN son los siguientes:

- **Módulo Parámetros:** conjunto de tablas que reflejan la naturaleza del manejo y el control que puede asumir un proceso durante su ciclo de vida en el sistema, facilitando la utilización de secciones comunes de los programas en distintos procesos. Un ejemplo es la ventana de mantenimiento de resoluciones, que puede actuar para la revocación, la suspensión y la reactivación de un beneficio, lo cual implica, en definitiva, la elección de alguno de los estados del beneficio.
- **Módulo Transacciones:** procesamiento de los beneficios. Existen cuatro tipos de transacciones: proceso individual, proceso grupal, SIPO y control de efectivo.
- **Módulo de Consultas:** permite visualizar información de interés registrada en el SABEN en cualquier momento y desde cualquier lugar.
- **Módulo Presupuesto:** es uno de los módulos centrales puesto que para tramitar cualquier beneficio hay que recurrir a la información que maneja este módulo. Constituye una interfaz con el Sistema de Planeamiento Administrativo y Finanzas (PAF) del IMAS y suministra al SABEN la información sobre la ejecución del presupuesto de los programas sociales.
- **Módulo de Reportes:** genera reportes para el sistema a fin de realizar acciones de seguimiento de acuerdo con parámetros establecidos. Su contenido se organiza en cuatro secciones: i) Hoja de ruta: listado de encuestas que deben ser realizadas y ruta de acceso; ii) Listados: atenciones, resoluciones, beneficiarios, compromisos, documentos anulados, documentos impresos, libro de bancos, documentos por emitir, documentos emitidos, control de valores, listado de agencias bancarias y listado de resoluciones pendientes; iii) Presupuesto: ejecución de gastos, liquidación de presupuesto y ejecución presupuestaria; iv) Estadísticas: beneficiarios, compromisos y otros.

El SABEN facilita y mejora sustancialmente la calidad de servicio que se otorga al beneficiario final de los programas sociales, ya que permite brindar una atención ágil y oportuna, basada en una mayor eficiencia administrativa, pues el sistema incluye todos los pasos necesarios para el otorgamiento de un beneficio, desde el ingreso de la solicitud hasta la emisión del cheque, cupón u orden de pago a nombre del beneficiario. El SABEN registra la atención, la solicitud y la resolución de los trámites correspondientes a cada persona, familia o grupo beneficiario y permite conocer el historial de cada familia, lo cual facilita los procesos de programación, seguimiento y rendición de cuentas. De esta manera, el sistema reduce las duplicidades en la atención, permite conocer hacia qué poblaciones se dirige la inversión social y cuenta con controles por beneficiario.

También ofrece información sobre el ritmo de ejecución y el destino de los recursos, lo cual permite clasificar por programa y por zona geográfica la cobertura de los programas del IMAS. Asimismo, sobre la base de la información

periódica generada por este sistema es posible reorientar los recursos de acuerdo con las prioridades institucionales, facilitando el cumplimiento de la Ley de Control Interno, dado que el sistema cuenta con normativa, reglamentos y manuales que le son propios.

2.3 Usos actuales y potenciales del sistema

Pese a que el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y el PVN de la administración Pacheco señalan la necesidad de lograr la transversalización interinstitucional del SABEN junto con el SIPO, el IMAS no realizó esfuerzos para promover su uso por parte de otras instituciones que ejecutan programas selectivos. En el estudio realizado por la CGR se determinó que el SABEN está integrado con el SIPO pero para el uso interno exclusivo del IMAS, pues el resto de las instituciones que ejecutan programas selectivos conocen poco sobre el SABEN y, en cambio, muchos creen que el SIPO es un sistema que les permitiría registrar a sus beneficiarios y conocer los programas a los cuales tienen acceso sus beneficiarios potenciales. De tal forma, existe la creencia de que el SIPO es también un sistema que dispone de datos sobre beneficiarios actuales, lo cual no es correcto, ya que esa información realmente la maneja el SABEN.

En cuanto al proceso de otorgamiento de los beneficios en la interacción SIPO-SABEN, en primera instancia se determina si el demandante es una familia que presenta la solicitud por intermedio de un individuo (proceso individual), o si es una organización o un centro de atención (proceso grupal). El proceso individual comienza por la *atención*, momento en el que se establece si las necesidades del cliente pueden ser atendidas mediante el IMAS, o si la atención le corresponde a otra institución. Se determina también si el demandante puede aspirar o no a algún programa de beneficios específico, y si corresponde se le brinda información sobre algún programa en especial.

Si en la etapa de *atención* se determina que puede realizarse una solicitud de beneficios en el IMAS, se pasa a la *solicitud*, en la cual se plantean los beneficios que se le podrían brindar al cliente o que este necesita. Además se hace un estudio más profundo de la situación de la persona por medio de su historial y la FIS registrada en el SIPO. También se determina si existe presupuesto para poder tramitar el beneficio, el cual corresponde al beneficio y el distrito donde esa persona vive. En caso de que sea preciso seguir tramitando los beneficios solicitados por falta de requerimientos, estos deben ser presentados en una posterior *atención*, la cual sería definida como una *atención* por “entrega de documentos”.

Todos los beneficios que califican están en condiciones de pasar a *resolución*, en la cual se ingresa la justificación social para otorgar el beneficio. Posteriormente se indican el monto, los períodos y el mes de inicio del beneficio. La *resolución* puede recomendarse para su autorización, quedar en estudio y aprobarse para su emisión. Una *resolución* que no es rechazada en alguno de sus componentes crea un compromiso presupuestario por medio de una reserva.

Todo beneficio establecido mediante una resolución que resulte aprobada genera una programación de *eventos de pago*, que son registros mensuales en el proceso de emisión. Cada *evento de pago* corresponde a una resolución y un beneficio en especial. En el momento en que se hace la emisión, el presupuesto reservado se ejecuta, esto es, pasa de estar reservado a ser ejecutado. Respecto del manejo del proceso de emisión y control de los documentos existe una serie de operaciones como la anulación de documentos, la reimpresión de documentos y el manejo de cuestiones como el no retiro de algún documento.

Como puede apreciarse, todo el proceso está sostenido por el módulo de presupuesto. El *presupuesto* se maneja, esencialmente, en dos niveles: un primer nivel de detalle necesario para el Área de Asesoría y Apoyo Financiero (AAAF), el cual maneja la estructura programática hasta el nivel de los componentes, y un segundo nivel, dependiente del anterior, que maneja el presupuesto por beneficio y por ubicación geográfica, desagregado hasta el nivel del distrito. Cada operación implicada por el presupuesto se refleja en ambos niveles de detalle. En este flujo de actividades se da una muy estrecha relación entre el SABEN y el SIPO. La administración de todo el proceso debe considerar que el cliente esté registrado en el SIPO, que la ubicación geográfica de la ficha registrada pertenezca a la jurisdicción de la gerencia regional y que exista presupuesto en el distrito donde la persona vive –lo cual también está establecido en el SIPO–, entre otros aspectos que permanentemente el SABEN debe consultar con el SIPO.

El proceso grupal se asemeja en su flujo al individual. Sin embargo, las organizaciones, por lo general, deben presentar un proyecto. El proceso de atención de las organizaciones considera las metas por beneficios del proyecto en el proceso de solicitud. Además, los beneficiarios del proyecto deben estar registrados en el SIPO para que el proyecto pueda ser ejecutado. El proceso de resolución, una vez aprobado el proyecto, registra un convenio entre el IMAS y la organización. Toda resolución grupal demanda un proceso de revisión llamado liquidación, en el cual se revisa si los giros hechos a la organización se han ejecutado correctamente y se revisa si todos los beneficiarios del proyecto están registrados en el SIPO. En caso de fallar algún control de los registros, el beneficio otorgado por la organización se suspende.

Una variante importante de los procesos grupales son los centros de atención, entre los cuales se encuentran los hogares comunitarios (para niños) y los hogares de ancianos. El proceso es semejante al grupal, si bien en este caso no se crean proyectos sino que cada mes se elabora una planilla con los beneficiarios. La *atención* sólo obliga a que se realice una resolución, mientras que el proceso de revisión, semejante al de una liquidación de proyectos de organizaciones, debe realizarse de forma mensual.

El SIPO es un sistema que solamente registra a las familias y las califica, realizando ponderaciones por niveles de pobreza o puntajes. Así, resulta claro que la simple inclusión de una familia en el sistema no garantiza que esta sea consi-

derada como beneficiaria de los programas; simplemente le otorga la opción de ser valorada según su condición socioeconómica y la clasifica en un determinado rango para acceder a un eventual beneficio. En este sentido, el SIPO registra población que es potencial beneficiaria de los eventuales programas o beneficios a ser puestos en práctica en un momento determinado. Por ello, el SIPO no excluye a nadie de ser sometido a la evaluación de pobreza ni discrimina con anterioridad a la aplicación de la FIS y la asignación del puntaje. La discriminación se hace en el momento en que se valora la posibilidad de una familia de acceder a algún beneficio, según los parámetros de pobreza establecidos para otorgar ese beneficio o servicio particular.

Cuando una persona acude al IMAS a solicitar algún beneficio, lo primero que se determina es si el beneficio que solicita corresponde al IMAS, pues con frecuencia las personas acuden para solicitar la atención de necesidades que son cubiertas por otras entidades del sector público. No existe ningún mecanismo oficialmente establecido para incluir a las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza coyuntural, como tampoco se ha creado una instancia donde estas puedan apelar las decisiones del sistema o del técnico competente. El SIPO no ha establecido ninguna instancia para que las familias puedan reclamar en caso de considerar que no fueron calificadas en forma justa o que no se evaluaron aspectos que podrían pesar en la calificación. Habitualmente la persona interesada se presenta en las oficinas del IMAS a hacer su reclamo, y queda a criterio subjetivo del técnico social que corresponda incluir información adicional, reevaluar el caso o repetir la aplicación de la FIS en la vivienda.

2.4 Temas especiales. El Registro Único de Beneficiarios: viabilidad y realidad

El sistema SIPO-SABEN es único en Costa Rica; no existe otro sistema similar en otros sectores del Estado. Sin embargo, algunos programas selectivos han desarrollado sus propias estrategias de selección de beneficiarios que, si bien no constituyen verdaderos sistemas estructurados y computarizados, son mecanismos o herramientas que permiten identificar y seleccionar a los beneficiarios de una determinada prestación. Tal es el caso del Régimen No Contributivo de la CCSS que selecciona a sus beneficiarios utilizando el tradicional estudio social individual; de las becas del FONABE, que se basa en el criterio de los directores, los profesores y la comunidad vinculada con los centros educativos; y del SFNV, que discrimina con base en el ingreso reportado por las familias.

Un análisis realizado por la CGR¹², del SIPO del IMAS en relación con estos otros mecanismos de selección de beneficiarios utilizados por otras instituciones permitió determinar que, más allá de las deficiencias que pueda tener, el SIPO sigue siendo el único sistema objetivo de selección de beneficiarios. Los demás instrumentos se caracterizan por una gran subjetividad, poca transparen-

12 Contraloría General de la República (CGR).

cia y limitada confiabilidad. Por otra parte, utilizan gran variedad de variables, criterios y métodos distintos, lo cual genera dispersión, duplicidades, falta de coordinación y producción de datos incompatibles sobre la población que es objeto de la asistencia social, además de un importante desperdicio de recursos y de tiempo en la labor de identificación, clasificación, registro y validación de la información sobre esa población. Según se indica en el citado informe, estos instrumentos generalmente solicitan la misma información para identificar las necesidades y clasificar por condición socioeconómica al beneficiario potencial, por medio de formas de consulta diferente, lo cual genera incompatibilidades cuando se desea comparar los datos relativos a una misma variable o a un mismo indicador. Así, se duplica la información solicitada, la cual a su vez no sirve para establecer comparaciones con los datos provistos por otras instituciones o por las estadísticas oficiales. Este impedimento es común cuando se miden variables como el ingreso o las necesidades básicas insatisfechas.

En la matriz elaborada como parte de un estudio comparativo entre las variables consideradas por diversos instrumentos utilizados por los sistemas de selección de la CCSS y las variables de la FIS del SIPO¹³, se pudo observar que un número significativo de las 56 variables consideradas en la FIS es utilizado por los instrumentos de selección de la CCSS. En algunos casos, la FIS contempla con mucho mayor detalle aspectos relacionados con la ubicación del beneficiario por regiones de planificación o caseríos, así como con las condiciones de la vivienda y la situación sociodemográfica de todos los miembros del hogar, estandarizando el mismo criterio de clasificación para todos. Esta característica es positiva, dado que si todos los programas utilizaran la FIS podrían sacar provecho de esa información. No obstante, también cabe preguntarse si la abundante información de la FIS no resulta excesiva para determinar los niveles de pobreza y las necesidades de la población.

Como se ha afirmado anteriormente, desde hace ya más de 15 años diversas administraciones han mostrado su interés en contar con un sistema único de identificación, selección y registro de los beneficiarios de los programas sociales. El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 establece el uso del SIPO y el SABEN para estos fines, al igual que el PVN, establecido en ese mismo período.

Por otra parte, en Ley 8269 de 2002, referente al contrato de préstamo suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), se dispuso que debía destinarse la suma de tres millones de dólares a fin de consolidar el SIPO y establecerlo como sistema único de identificación, selección y registro de los beneficiarios de los programas sociales. No obstante, por una serie de inconvenientes surgidos con el cambio de administración, la Junta Directiva del IMAS desistió de continuar con el proyec-

13 Estudio elaborado por funcionarios del Plan de Atención para la Salud de las Personas Jóvenes (PASS) de la CCSS. Es un resultado de las reuniones técnicas que se realizaron como parte de las negociaciones entabladas con el fin de utilizar los recursos provenientes del Banco Mundial y el Convenio entre la CCSS y el IMAS a inicios del año 2005.

to. Como medida alterna, tomó la decisión de realizar las actividades necesarias para lograr el desarrollo y el fortalecimiento del SIPO, con sus propios recursos, lo cual no garantiza que esto pueda llevarse a cabo. Existe además un borrador de decreto elaborado en 2001 y modificado varias veces, que deberían haber suscrito desde entonces el presidente de la República y el ministro de Trabajo y Seguridad Social, que reconoce al SIPO como el instrumento oficial y único del Estado costarricense para el registro, la calificación y la selección de los beneficiarios potenciales de los programas y servicios sociales que se ejecutan con recursos públicos. Este borrador de decreto ha sido difundido y revisado en las dos últimas administraciones, pero a la fecha el decreto no ha sido promulgado.

De esta forma se puede concluir que las acciones emprendidas por el gobierno no han sido suficientes para lograr que las instituciones que ejecutan los programas sociales selectivos utilicen el SIPO y el SABEN como herramientas para la creación del registro único y como mecanismos de selección de los beneficiarios de sus programas. Por ende, es posible afirmar que este sigue siendo un tema pendiente en la agenda social y política del país. En este contexto la focalización, en el caso de Costa Rica, no determina el éxito o el fracaso de los programas; es decir, no es un factor relevante. En realidad la focalización no ha tenido la oportunidad de ser puesta a prueba de manera sistemática, ni el país ha tenido una experiencia que permita determinar la efectividad de los sistemas existentes.

2.5 Conclusiones

El SIPO y el SABEN como sistemas integrados constituyen un instrumento fundamental para responder a las exigencias actuales en materia de información social, permitiendo efectuar análisis por medio del manejo de las técnicas estadísticas y de un modelo econométrico que posibilita la segregación por diversos niveles de pobreza, así como la generación de información para distintos niveles territoriales. Si bien el sistema tiene capacidad para atender la demanda potencial de la población incluida en sus bases de datos, el IMAS realmente no cumple adecuadamente con esta responsabilidad, debido a tres dificultades fundamentales: la insuficiencia presupuestaria, la excesiva regulación aplicada al otorgamiento de los beneficios y la cantidad de fichas FIS que se encuentran vencidas o a punto de vencerse, lo cual impide su uso.

La carencia de un sistema integrado de identificación, selección y registro único de beneficiarios para el sector de la protección social genera falta de coordinación, dispersión y heterogeneidad en los criterios de selección y registro, lo cual hace más compleja la selección de los beneficiarios de los programas sociales. En este sentido, ha faltado voluntad política por parte del gobierno central para asegurar la construcción de un sistema único de información, selección y registro de beneficiarios para ser utilizado por todas las instituciones que ejecutan programas selectivos a partir de los sistemas SIPO-SABEN. El país carece además de una normativa firme y decidida al respecto, así como de una estrate-

gia orientada a resolver la serie de obstáculos y dificultades que ha limitado el logro de ese objetivo.

A pesar de que varias administraciones han mostrado su voluntad de promover el uso del SIPO y de que se aprobó una ley que asignó recursos externos para tal fin, no se ha cumplido con ese objetivo. Como se afirmó anteriormente, las instituciones continúan utilizando sus propios métodos de selección y registro de beneficiarios, lo cual genera duplicación de esfuerzos, falta de coordinación interinstitucional, aplicación de múltiples criterios y metodologías para determinar los niveles de pobreza, y heterogeneidad de los programas y los proyectos que brindan bienes y servicios a una misma población. La cobertura actual del SIPO alcanza a apenas seis instituciones, que en conjunto ejecutan menos de una quinta parte de los programas selectivos y menos de una tercera parte del presupuesto aprobado para estos al año 2005. Se trata de un alcance muy limitado de ese sistema, que atenta contra su eficiencia y eleva los costos de su mantenimiento.

La teoría señala que un sistema integrado de identificación, selección y registro de beneficiarios debe contener al menos cuatro componentes: un registro único de beneficiarios, un índice de focalización, un sistema integrado de bases de datos y un sistema de monitoreo y evaluación. El SIPO sólo ha desarrollado por completo los dos primeros componentes y parcialmente el tercero, aunque tiene la potencialidad para realizar el monitoreo y la evaluación de la gestión institucional y del sector social en su conjunto. Por otra parte, el SABEN ha sido utilizado exclusivamente por el IMAS y no se han realizado las adecuaciones técnicas requeridas para facilitar su uso y retroalimentar el sistema con información proveniente del resto de las instituciones.

3. Operación del sistema

3.1 Aspectos operativos

3.1.1 Estructura administrativa

En la organización, administración y regulación del sistema SIPO-SABEN intervienen varios niveles institucionales, los cuales se mencionan a continuación.

- Nivel gerencial: integrado por la Presidencia Ejecutiva, la Gerencia General, la Subgerencia Administrativa-Financiera y la Subgerencia de Desarrollo Social. Es el nivel administrativo superior, que tiene a su cargo la definición de las políticas, la aprobación de las normativas internas y la dotación de recursos para el funcionamiento adecuado del sistema.
- Nivel técnico asesor: integrado por el equipo de profesionales y técnicos de diferentes disciplinas, bajo la conducción de un/a coordinador/a. Tiene la responsabilidad de dirigir y administrar el SIPO en todos sus aspectos en el ámbito nacional, así como de garantizar que se cumplan las políticas dictadas por el Consejo Directivo, la normativa y las directrices aprobadas por el nivel gerencial.

- Nivel de apoyo informático: constituido por el Área de Desarrollo Informático, que tiene la responsabilidad de asegurar la eficiencia en el funcionamiento del SIPO y mantener en óptimo funcionamiento la red digital del IMAS para garantizar la interconectividad en el nivel regional.
- Nivel técnico regional: está a cargo de los equipos técnicos que se ubican en las gerencias regionales del IMAS. Conduce el SIPO en el ámbito regional y garantiza que los procesos de aplicación, revisión, supervisión y digitación de las FIS y las FISÍ, efectuados por la gerencia regional o por otras dependencias o instituciones, cumplan con las normas de calidad y los procedimientos establecidos por el SIPO.
- Otras instituciones usuarias: mediante la firma de convenios se permite la conformación de redes interinstitucionales para la recopilación de información socioeconómica, con base en el SIPO y otros instrumentos establecidos por el IMAS. Este mecanismo posibilita que las diferentes instituciones que ejecutan programas dirigidos a la población en situación de pobreza o exclusión puedan seleccionar a sus beneficiarios sobre la base de cualquiera de los métodos de medición establecidos en el SIPO. Mediante este mismo convenio se definen las responsabilidades y los aportes tanto del IMAS como de las instituciones usuarias del sistema.

3.1.2 Perfil, destrezas y capacitación de los equipos de gestión en la aplicación de la Ficha de Información Social (FIS)

El proceso de aplicación de la FIS se lleva a cabo de acuerdo con una serie de indicaciones prácticas contenidas en el manual diseñado por el IMAS para este fin. Pueden desempeñarse como encuestadores para la aplicación de las FIS:

- Los funcionarios del IMAS debidamente capacitados y autorizados, que cumplan con el perfil establecido y se desempeñen en cualquiera de sus dependencias, para lo cual deberá mediar la coordinación con la dirección del SIPO y el nivel técnico regional.
- Los funcionarios de otras instituciones públicas o privadas, siempre y cuando se sometan a un proceso previo de capacitación, cumplan con el perfil establecido y demuestren un adecuado manejo conceptual y práctico de las FIS, tal y como lo requiere el IMAS.
- Otro personal contratado para estos fines por el IMAS, debidamente capacitado y autorizado, que cumpla con el perfil establecido para desempeñarse como entrevistador, lo cual queda a criterio de la dirección del SIPO y el nivel técnico regional.

Las personas encargadas de aplicar la FIS firman un documento por el cual se comprometen a efectuar una entrevista exhaustiva y a solicitar la documentación de soporte que se estime necesaria con el fin de asegurar la veracidad de los datos recolectados. El entrevistador debe consignar en toda FIS aplicada su código así como su firma. Las personas que aplican la FIS deben ser graduados

de la educación media, técnicos o estudiantes universitarios y deben haber sido certificados por el IMAS como encuestadores. Con anterioridad a la capacitación, el IMAS suministra algunos ejemplares del “Manual para la aplicación de la FIS/FISI” y fotocopias de la ficha. Las instituciones solicitantes, por su parte, deben hacer los arreglos correspondientes al uso del local donde se realizará la capacitación y encargarse de los recursos didácticos y la alimentación de los participantes, así como de otros aspectos logísticos. La capacitación se inicia con un curso formal de dos días de duración en el cual se instruye a los participantes. Este curso puede ser impartido en el nivel central o en una región determinada. Al finalizar se evalúan los conocimientos de las personas capacitadas sobre los conceptos y la metodología a seguir en la aplicación de la FIS y la FISI, de acuerdo con lo establecido en el manual.

El proceso de aplicación de la FIS es bastante simple. Los técnicos y los expertos consideran además que el hecho de aplicarla en la vivienda ofrece una serie de garantías que mejoran sustancialmente la seguridad y la veracidad de los datos en comparación con otros métodos de recolección de información. La entrevista puede tomar un mínimo de veinte minutos y un máximo de una hora, dependiendo de la distancia que exista entre una vivienda y la siguiente, la complejidad de la composición familiar, los documentos de respaldo que se requieran y el tamaño de la vivienda. Un encuestador bien capacitado, en una zona urbana y mediante la modalidad de “barrido”, puede aplicar entre 20 y 22 fichas diarias, siendo el promedio para esta modalidad de aproximadamente 15 fichas. Cuando la aplicación se hace contra demanda la cobertura es bastante menor pues el encuestador debe visitar viviendas en direcciones específicas y zonas diversas. En este caso, el promedio es de alrededor de 11 fichas diarias y al encuestador se le reconocen los gastos de traslado y se le paga una suma superior por ficha aplicada. En zona rural, mediante la modalidad de barrido y dependiendo del grado de dispersión, un encuestador competente puede llegar a aplicar hasta 12 fichas diarias, siendo el promedio de alrededor de 8 fichas.

Según los técnicos entrevistados, la ineficiencia del proceso se revela cuando la ficha aplicada debe ser sometida al siguiente paso, que es la revisión de los datos. La unidad responsable de esta actividad en la gerencia regional del IMAS debe realizar una revisión exhaustiva de todas las fichas aplicadas, pero por lo general tiene poca capacidad para cumplir esta tarea y por lo tanto las fichas se van acumulando por largos días sin que se avance con su digitación posterior. Una vez concluido el proceso de revisión, la ficha debe ser digitada a fin de que la información de la familia sea ingresada al sistema. Sin embargo, por problemas de tipo burocrático, el IMAS no cuenta con personal dedicado tiempo completo a realizar estas labores, lo cual supone un nuevo atraso y un costo adicional. Esta es una de las principales quejas que presentan las instituciones con las cuales se han firmado convenios, ya que aunque estas se ocupen de que su personal avance en la aplicación de las fichas en el campo y envíe al IMAS las FIS completas oportunamente, el proceso se traba en el paso correspondiente a la revisión y la digitación de las fichas.

3.2 Aspectos tecnológicos

3.2.1 Software de ingreso

La información necesaria para el uso de los sistemas SIPO y SABEN está almacenada en una sola base de datos, el SIPAS. Lo anterior se desprende de la fuerte interacción que existe entre los procesos de clasificación y registro de la población objetivo y la provisión de beneficios a esa población. Esta base de datos reúne todas las estructuras en lo que respecta a las tablas y los programas especializados que son necesarios para el manejo del SIPO y el SABEN.

La base de datos contiene aproximadamente unas 250 tablas y unos 120 procedimientos. Estos últimos son programas que se almacenan dentro de la base como los cálculos del puntaje o ciertos reportes y estadísticas. Estos programas pueden dar “servicio” a aplicaciones o a otros programas, tanto en plataformas “cliente servidor”, como es el caso de Windows, o bien tipo web.

El sistema administrador de la base de datos utilizado es el SYBASE SYSTEM 11.5. Este posee características importantes para el manejo de la información de los sistemas, ya que se incluye dentro de la llamada tecnología de bases de datos relacionales, orientada a ser eficiente en el uso de sistemas transaccionales como el SIPO y el SABEN. Por otra parte, también provee facilidades para el control de las inserciones, las actualizaciones y las bajas de acuerdo con los conceptos de integridad de la información que defina una organización. Otra ventaja adicional es que una base de datos como el SIPAS integra los llamados “sistemas abiertos”, lo cual facilita el acceso a su información por distintos mecanismos para consolidar la información transaccional en otras formas de almacenamiento que permitan el uso de las herramientas de análisis.

SYBASE puede ser combinado con otras tecnologías y permite el uso de aplicaciones tipo Windows, como el SIPO y el SABEN que fueron creados en Power Builder, y ciertos ajustes a fin de tornar disponible la base de datos para aplicaciones tipo web y extraer datos para análisis con herramientas como Excel y SPSS, o herramientas tipo OLAP o Minería de Datos.

La base de datos del SIPAS está centralizada, lo cual facilita el acceso a la información desde cualquier punto que pueda conectarse a la red institucional del IMAS. A modo de complemento de lo anterior, SYBASE permite crear perfiles de usuario a los cuales se les asignan permisos para consultar ciertas partes de la base de datos. Así se cuenta con el mecanismo para implementar las políticas de seguridad que se aplican para el SIPO y el SABEN. Finalmente puede observarse que esta tecnología de base de datos en la cual se sustentan los sistemas del SIPAS ofrece muchas facilidades que pueden adaptarse a las necesidades del IMAS para el manejo de su información.

Uno de los alcances funcionales del SIPO es su potencialidad para la generación de reportes y estadísticas, disponiendo de dos enfoques: la generación de reportes estructurados y la generación de reportes personalizados por medio de

herramientas de software flexibles que facilitan el planeamiento y la toma de decisiones.

En general, las operaciones realizadas por un sistema de información se pueden clasificar en tres grupos de acuerdo con sus características. En un primer grupo se encuentran las operaciones de procesamiento en lote, las cuales se caracterizan porque realizan las operaciones en grupos, lo cual permite un procesamiento más eficiente. El segundo grupo de operaciones conforma el procesamiento transaccional, también conocido como *On Line Transaction Processing* (OLTP) o *Decision Support Systems* (DDS). En este caso las operaciones son realizadas inmediatamente. Este grupo corresponde a las actividades básicas de una organización: el registro de la información, las consultas puntuales sobre el estado de un trámite, etc. El registro de la información por medio de la FIS es un ejemplo de este tipo de procesamiento, ya que no existen, en su mayoría, consultas predefinidas. El tercer y último grupo de operaciones consiste en el procesamiento analítico, también conocido como *On Line Analytical Processing* (OLAP). En este caso se busca realizar un acceso y un análisis comprensivo de los datos más importantes con el propósito de llevar a cabo actividades de control y de toma de decisiones.

Los reportes o listados que genera el SIPO se pueden clasificar en tres categorías: reportes sobre casos específicos, listados de control y reportes estadísticos. Los reportes sobre casos específicos corresponden a las salidas de consultas. Para proveer una generación eficiente de estos reportes se utiliza el procesamiento OLTP e índices adecuados en todas las tablas involucradas. Dado que lo que se busca es trabajar con un subconjunto muy específico de los datos, los índices permiten un acceso eficiente que evita realizar un recorrido total sobre la tabla. Los listados de control corresponden a salidas producidas para controlar las actividades desarrolladas por la institución. No corresponden a un caso específico sino a un conjunto de casos que cumplen con ciertas características cronológicas, geográficas o de algún otro tipo. Además, por su naturaleza, pueden requerir que se incluyan los últimos datos disponibles. Los reportes estadísticos producen salidas con información filtrada y compendiada de acuerdo con criterios variables. Normalmente requieren combinar la información completa de varias tablas por lo que interfieren con el procesamiento en línea. Para hacer más eficiente el procesamiento de este tipo de reportes se utilizan herramientas de análisis de datos (OLAP) que deben operar en un servidor especial, dedicado al procesamiento de estos reportes estadísticos con el fin de aislar los efectos que pueden producir múltiples usuarios realizando este tipo de reportes a la vez sobre un servidor OLTP.

3.2.2 Requerimientos de hardware

Los sistemas incluidos en el SIPAS utilizan varios servidores centrales que sustentan una amplia red nacional que opera en ambiente web. En el caso de la base de datos dedicada al procesamiento analítico se utiliza un servidor SUN

250 y para las operaciones transaccionales se utiliza un servidor SUN 450. Para la generación de los reportes en el SIPO se dispone de un servidor de producción donde se realizan las operaciones de entrada, actualización y búsqueda de información en línea (OLTP). Además, en dicho servidor se realizan las consultas específicas y las operaciones en lote que producen los listados de control del SIPO. Cada oficina, por su parte, cuenta con el respectivo hardware para lograr la interconectividad 24 horas al día, durante todo el año.

3.2.3 Requerimientos del sistema en línea

La red privada del IMAS en la que operan los sistemas SIPO-SABEN está disponible en ambiente web desde el año 2001. Esto hace posible la interacción entre oficinas e instituciones y además permite el uso de correo electrónico gratuito, así como realizar la solicitud de servicios directamente, desde cualquier oficina que cuente con acceso a Internet. La red enlaza las oficinas regionales del IMAS mediante el uso de Internet directo, utilizando antenas parabólicas y comunicación satelital, sin uso de teléfonos, sobre la base de tecnología web, en vez de tecnología del tipo cliente-servidor. En las oficinas centrales la plataforma es del tipo cliente-servidor, sin uso de la web. En las oficinas regionales opera mediante conexiones a los servicios de Internet, con aplicación tipo web que permite la consulta y la actualización de la FIS en línea.

3.3 Aspectos institucionales

3.3.1 Responsabilidades institucionales

Como se ha afirmado a lo largo de este informe, en el caso de Costa Rica, el SIPO-SABEN es administrado por el IMAS, que desarrolló el sistema por iniciativa propia, sin que mediara directriz o normativa alguna en ese sentido. Durante el período 1991-1994 el IMAS, con apoyo técnico del Banco Mundial, dio inicio a los esfuerzos para establecer el ya mencionado Sistema de Selección Beneficiarios (SISBEN-SISATEN). Si bien se desarrolló un software a tal fin y se completó una importante base de datos, este sistema tuvo un alcance relativamente limitado y enfrentó algunas dificultades para su adecuada descentralización y actualización. Por otra parte, la administración que asumió el gobierno a partir del año 1994 restó interés al desarrollo del SISBEN, dejando que la información de las bases de datos se venciera y que los sistemas se desactualizaran.

A partir del año 2000 y hasta el 2002, el IMAS trabajó junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el diseño, el desarrollo y el mejoramiento de este sistema. Sobre la base de este esfuerzo se implementó una serie de ajustes y revisiones a los instrumentos, la plataforma tecnológica, el modelo econométrico y la metodología. Fue entonces cuando nacieron los nuevos sistemas SIPO-SABEN y las demás aplicaciones vinculadas con ellos, que han sido utilizados por la institución hasta ahora. Luego, en el año 2002 se creó el Área de Sistemas de Información Social (ASIS) al interior del IMAS, la cual reúne al SIPO y al SABEN. En el año 2005 se desarrollaron nuevas versiones

del SIPO-SABEN que incorporaron otros requerimientos y ajustes informáticos resultantes de la evolución de los sistemas y del mismo contexto en el que estos se desenvuelven; además, se procedió al nombramiento de personal fijo para aplicar, revisar y digitar las fichas.

El IMAS tiene la propiedad intelectual sobre el sistema, lo cual incluye la base de datos SIPO y su respectivo software de aplicación; el instrumento y diseño de la FIS; las FIS aplicadas; los reglamentos, manuales y procedimientos para el uso del sistema; los documentos sobre la definición del concepto de pobreza y otros de respaldo que se consideren necesarios para ordenar y dar coherencia conceptual y metodológica a la acción interinstitucional del Estado en el objetivo de lograr la superación de la pobreza.

El IMAS es además la entidad responsable de poner el sistema en operación, actualizar las bases de datos y establecer los términos mínimos en que cada institución deberá utilizar el sistema y todas aquellas bases de datos que tomen como plataforma al SIPO. Asimismo, esta entidad es la que define la tecnología informática requerida por otras instituciones para lograr la adecuada y efectiva interconectividad en lo que respecta al uso del SIPO-SABEN.

Así, para el uso del SIPO-SABEN por parte de otras instituciones del sector social el IMAS ha establecido convenios formalmente aprobados por las instancias competentes, que permiten regular el acceso y el uso de la información contenida en las bases de datos, así como las responsabilidades específicas asumidas por cada una de las partes.

El archivo y la custodia de las FIS aplicadas también están en manos del IMAS, aún cuando las mismas hayan sido físicamente aplicadas por funcionarios de otras organizaciones usuarias. Al interior de la institución, son las gerencias regionales las responsables del archivo y la custodia de los documentos físicos, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la dirección del SIPO, el archivo central de este instituto y la Ley de Archivos Nacionales.

3.3.2 Aspectos normativos y operativos del sistema

El SIPO-SABEN cuenta con un amplio conjunto de normativa institucional que se ha ido desarrollando a lo largo de los años en apoyo al sistema. Esta incluye algunos decretos ejecutivos de la presidencia de la República, directrices de la CGR que son vinculantes para el sector público, reglamentos aprobados por la Junta Directiva Institucional, manuales de procedimientos que abarcan todos los procesos y los flujos de información del sistema, y manuales para uso del software y de capacitación, entre otros.

La información recogida en la FIS contiene datos confidenciales, de uso restringido, por lo que desde el inicio de su proceso de formulación existió la necesidad de regular la materia, con el fin de resguardar el derecho a la privacidad de la información de las personas que se postulan o que son beneficiarias de un programa del Estado por medio del SIPO.

Con base en la Ley Constitutiva del IMAS, N° 4760 del 13 de mayo de 1971, en mayo de 2002 se promulgó el “Reglamento para regular la administración, el funcionamiento y el uso de la información del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)”. Sus objetivos son legitimar el uso del SIPO como instrumento uniforme para la calificación y la selección de la población en situación de pobreza así como regular y facilitar el acceso e ingreso de la información socioeconómica y demográfica que brinda el SIPO, respetando el derecho a la información y la privacidad. El SIPO-SABEN cuenta además con varios manuales de procedimientos donde se indican paso por paso los procedimientos que han de seguirse para realizar cada una de las actividades que se llevan a cabo en el marco del sistema. Cada uno de estos procedimientos cuenta con su diagrama de flujo, detallado y esquemático, que permite completar las tareas necesarias para desarrollar todo el proceso.

3.4 Transparencia del sistema

La administración de la información del SIPO-SABEN está a cargo del ASIS en el ámbito nacional y de los Equipos de Planeamiento e Información Social (EPIS) de las gerencias regionales. El ASIS tiene además a su cargo el mantenimiento, la modificación y la actualización de los parámetros contenidos en el SIPO. Esta área, a su vez, puede transferir a los EPIS la definición de algunos parámetros que permitan realizar algunos ajustes de orden regional o local.

Por otra parte, la administración de la seguridad de la base de datos del SIPO, así como la custodia y el mantenimiento de las claves y el registro y la autorización de los usuarios, son funciones que están a cargo del Área de Desarrollo Informático, en coordinación con el ASIS. Estas dos áreas en conjunto son las responsables de asignar y controlar los niveles de acceso al SIPO, así como de garantizar la seguridad en la transferencia de la información, según el sistema de seguridad que ha sido establecido por el IMAS.

Los niveles de acceso al SIPO se definen de acuerdo con los perfiles de usuario y los límites de autoridad establecidos en la Tabla de Límites de Autoridad. De esta forma, se establece el tipo y el grado de acceso que tienen las diferentes personas, según sean funcionarios internos o externos al IMAS o ciudadanos en general. Los funcionarios autorizados del IMAS, según el perfil de usuario que les corresponda, con su clave pueden consultar la base de datos, obtener información socioeconómica, introducir al sistema los datos recopilados y modificar, actualizar y ajustar los datos, los parámetros y las variables contenidos en el sistema.

Los funcionarios de otras instituciones que han sido debidamente autorizados solamente pueden consultar las FIS e imprimir lo que se denomina el “reporte imagen”, que consiste en una transcripción textual de los datos contenidos en la ficha. Esto es posible solamente en el caso de que la persona sea un funcionario de una entidad con la cual se ha suscrito un convenio donde explícitamente se autoriza a realizar este tipo de consulta. Por otra parte, el funcionario en cues-

tión debe contar con una clave otorgada por el Área Informática, con previa validación del ASIS. Otras entidades usuarias del sistema que no cuentan con la autorización vía convenio para obtener un “reporte de imagen” pueden obtener un listado o una certificación donde se indique que el beneficiario se encuentra registrado en el SIPO y se incluya su calificación de pobreza de acuerdo con los parámetros del IMAS.

Para los ciudadanos en general el acceso al SIPO queda limitado a la consulta de los datos estadísticos. La información que administra el sistema sobre cada familia forma parte de un expediente confidencial al que sólo tienen acceso los profesionales que administran el caso. Lo anterior está debidamente regulado y normado en los citados manuales de procedimientos y en los documentos legales.

El principio de confidencialidad que rige el uso de los sistemas SIPO-SABEN tiene como base el artículo 24 de la Constitución Política de Costa Rica, que tutela el derecho a la intimidad, la libertad y el secreto de las comunicaciones personales.

3.5 Costos y financiamiento del sistema

3.5.1 Costos del sistema

Estudios anteriores han demostrado que, si bien el gasto recurrente que representa la administración del SIPO-SABEN es alto, el costo relativo del sistema por beneficiario cubierto y en relación con el monto de beneficios que el sistema tramita es muy bajo. El sistema, en este sentido, parece ser eficiente.

Como se indicó anteriormente, el sistema SIPO-SABEN (versión mejorada del antiguo SISBEN-SISATEN) fue creado en el año 2000. En el cuadro 6.9 se presenta un resumen relativo a la inversión inicial y los costos de diseño para el desarrollo del SIPO.

CUADRO 6.9 | **Inversión inicial para el establecimiento del Sistema de Información de la Población Objetivo-Sistema de Atención de Beneficiarios (SIPO-SABEN) (en dólares estadounidenses)***

Cantidad	Artículo/servicio	Total US\$**
1	Servidor E/450	121.628,61
1	Servidor E/250	18.229,09
18	Enrutadores Cisco	66.891,78
128	Licencias de cliente SYBASE	24.325,72
4	Licencias de Power Builder	6.081,43
1	Desarrollo del software	395.292,97
1	Desarrollo implementación BO	24.325,72
1	Capacitación herramientas BO	8.392,37
5	Equipos de comunicación	19.764,65
Total		684.932,34

Fuente: Informes de resultados del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) (2002).

* Fondos canalizados mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

** Tipo de cambio promedio para 2001, Banco Central de Costa Rica.

Como se observa en el cuadro 6.9, la inversión total en el desarrollo y la puesta en marcha del SIPO equivale a un monto de US\$684.932,34, dinero que en su mayoría se canalizó mediante el convenio IMAS-PNUD. Estos costos no incluyen la contraparte aportada por el IMAS en rubros como salarios, mejoras de los edificios, mobiliario, equipos de comunicación, computadores personales y equipos para oficina, entre otros. En la inversión que detalla dicho cuadro tampoco se incluyen los costos de actualización de las bases de datos que ejecutó directamente el IMAS al dar inicio al proyecto con el PNUD, que abarcaron el pago a los encuestadores, la digitación de fichas, el transporte, los viáticos y la revisión de las fichas, entre otros rubros.

El cuadro 6.10, que se presenta a continuación, detalla los gastos iniciales (referidos en el cuadro 6.9) más los que se han realizado en los primeros cinco años transcurridos desde el establecimiento de los sistemas SIPO-SABEN. Como se observa, el IMAS ha invertido alrededor de 1,37 millones de dólares estadounidenses, al tipo de cambio actual. Esta suma incluye la inversión inicial y todos los gastos posteriores de ajuste de las aplicaciones relacionadas; el hardware institucional; la recopilación, el procesamiento y la digitación de los datos de las FIS; y el desarrollo de los manuales y algunas publicaciones, entre otros ítems.

CUADRO 6.10 | **Inversión realizada por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en el desarrollo del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO). 2000-2005**

Ítem	US\$	Porcentaje
Desarrollo informático (posterior al proyecto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD)	120.920,30	9,1
Aplicación y digitación de las Fichas de Información Social (FIS) (2002-2005)	273.581,87	20,7
Impresión de fichas y del Manual	9.495,08	0,7
Publicaciones	2.637,65	0,2
Software (comprado directamente por el IMAS)	78.659,26	6,0
Hardware (comprado directamente por el IMAS)	40.462,87	3,1
Plataforma de servidores (comprados por el IMAS)	65.573,77	5,0
Proyectos desarrollados PNUD-IMAS	730.291,68*	55,3
Total invertido	1.321.622,47	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) a la Contraloría General de la República (CGR) (2005).

* Esta cifra incluye el aporte del convenio IMAS-PNUD para la inversión inicial más otros gastos ejecutados mediante este convenio para el desarrollo del sistema.

Del gasto total estimado, un 55% corresponde a los proyectos desarrollados en el marco del convenio firmado por el IMAS con el PNUD. Estos recursos fueron utilizados fundamentalmente para modernizar el sistema, actualizar el software, revisar el modelo econométrico para la clasificación de las familias según grupo de prioridad y capacitar al personal responsable en todos los procesos y otros desarrollos específicos. Más allá de los recursos utilizados en el marco del

convenio con el PNUD, los costos se concentran en la aplicación y la digitación de las FIS, las cuales consumieron un 20% del gasto total. En términos absolutos, el IMAS invirtió en el periodo 2000-2005 un total de US\$274 mil para cubrir este concepto. El desarrollo informático consumió el 9% del total y el resto se invirtió en la modernización de los equipos y sus implementos básicos.

Si se establece una relación entre la cantidad de FIS realizadas y la inversión efectuada, se obtiene el costo unitario correspondiente a cada FIS en el período referido, el cual se detalla en el cuadro 6.11.

CUADRO 6.11 | Total de Fichas de Información Social (FIS) y costo individual y total

Fichas de información social	Total	Porcentaje
FIS no vigentes	150.261	52,9
FIS vigentes	133.672	47,1
Aplicadas (entre 1 y 3 años)	81.349	28,7
Aplicadas (menos de un año)	52.323	18,4
Total FIS (junio de 2005)	283.933	100,0
Inversión total Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)	-	US\$1.321.622,471
Costo por FIS realizada (vigente o no)	-	US\$4,65

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) a la Contraloría General de la República (CGR) (2005).

Como se observa en el cuadro 6.11, el costo promedio por FIS se estima en US\$4,65. Este costo, sin embargo, no incluye la inversión realizada en los años 1990-1998 por el SISBEN en el desarrollo de la primera base de datos. En el proceso de montaje del SIPO, se tomaron y depuraron las más de 100 mil fichas existentes, las cuales fueron actualizadas en el año 2001. Cuando se realiza la sumatoria del total de las fichas incluidas en el sistema, muy probablemente estas fichas iniciales formen parte del grupo de “fichas vencidas” que se consideran para calcular el costo unitario.

Los datos suministrados por el IMAS a la CGR tampoco consideran los costos hundidos que ha asumido la institución durante todos estos años en pago de salarios y beneficios del personal involucrado en el proceso, ni otros gastos como viáticos, transportes, capacitaciones, etc. Si se agregaran estos costos, la inversión real en una ficha FIS/FISI probablemente se acercaría más a un valor de US\$7,20.

Esta inversión realizada por el IMAS podría ser aprovechada por las instituciones que ejecutan programas selectivos si estas utilizaran esta misma herramienta como criterio para identificar a sus beneficiarios, evitando así incurrir en costos adicionales, duplicación de esfuerzos y generación de trámites que resultan excesivos y complejos para los beneficiarios.

Cuando las oficinas cuentan con recursos presupuestarios para contratar digitadores, los costos por digitación ascienden a US\$1,5 por cada ficha completa y US\$0,85 por cada actualización de la FIS. Un digitador promedio introduce alrededor de 40 fichas por día, mientras que los más experimentados son capaces de digitar hasta 60 fichas diarias. El promedio de error en la digitación ronda aproximadamente el 2%. Además del gasto de aplicación, la FIS incluye el costo de supervisión de todo el proceso, que se estima en US\$0,05 por ficha. El cuadro 6.12 muestra los costos del proceso completo calculados por ficha aplicada, revisada y digitada en la base de datos.

CUADRO 6.12 | Costo del proceso completo de aplicación de la Ficha de Información Social (FIS) (en dólares estadounidenses)

Actividad	US\$/FIS
Aplicación FIS	5,65
Digitación FIS	1,50
Supervisión FIS	0,05
Total	7,20

Fuente. Elaboración propia sobre la base de datos consultados en informes del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

En total, una ficha que ha completado todo el proceso tiene un costo aproximado de US\$7,20. Al completarse este proceso, la familia queda registrada como potencial beneficiaria de los programas y las prestaciones sociales que ofrecen el IMAS y las demás entidades usuarias del sistema SIPO-SABEN.

3.5.2 Financiamiento del sistema

El SIPAS se financia actualmente en un 100% con recursos económicos que recauda y administra el IMAS, como parte de lo que se consideran los fondos propios. No obstante, a lo largo de los años se ha contado con algunos aportes especiales y se han propuesto alternativas que podrían brindar un financiamiento complementario, así como estrategias para asegurar la autosostenibilidad del sistema. Desafortunadamente, estas propuestas han carecido del apoyo político requerido para su aprobación y puesta en marcha.

Mediante la Ley N° 8269 de 2002 referente al Contrato de Préstamo N-7068-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el BIRF para financiar la segunda fase del Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud, se dispuso que la CCSS, como unidad ejecutora, destinara la suma de tres millones de dólares de aporte al IMAS, que serían desembolsados en un período de aproximadamente tres años. Estos recursos tenían la finalidad de consolidar el SIPO-SABEN y lograr su transversalización a las demás entidades ejecutoras de programas selectivos. Con ello se esperaba que dicho sistema contribuyera a realizar una asignación de recursos más objetiva, eficiente y equitativa para atender las necesidades de la población en situación de pobreza. Sin embargo, se

perdió la oportunidad de utilizar el financiamiento para lograr la modernización y el fortalecimiento del SIPO¹⁴ como herramienta de los programas selectivos del sector social y para cumplir con la meta de contar con un sistema integrado de beneficiarios, tal como lo plantean los planes y las políticas del gobierno.

Más allá de estos intentos de apoyo, el IMAS no ha recibido otros aportes, excepto por el cobro de servicios a las entidades usuarias del SIPO, que se reduce al pago que estas efectúan por los procesos de capacitación de su personal para la realización de las encuestas y la digitación y supervisión de las FIS. Este aporte solamente cubre los costos propios de cada convenio, sin implicar utilidad marginal alguna para el IMAS. Por el contrario, los convenios más bien representan un costo adicional que la entidad asume al hacerse cargo de los salarios de los funcionarios involucrados y del esfuerzo invertido en la negociación de los convenios, entre otras cuestiones.

En resumen, hasta ahora la institución ha financiado por completo el desarrollo y el mantenimiento de los sistemas. El diseño de una estrategia de auto-sostenibilidad del SIPO ha sido un tema recurrente de preocupación entre los profesionales y las autoridades responsables. En este sentido se han presentado algunas ideas preliminares que no han llegado a concretarse. Se ha pensado en diseñar y legalizar algún esquema de cobro a las instituciones públicas y privadas usuarias del sistema, ya sea por tiempo de acceso a la base de datos o por volumen de la información requerida, concebido como una especie de “peaje” electrónico que permita a la institución compensar algunos de los gastos de mantenimiento del sistema y contar con un plan permanente que garantice su sostenibilidad. También se ha propuesto eliminar la ficha de papel y establecer un nuevo procedimiento de recolección de la información mediante una ficha digital, o desde un aparato electrónico PDA (Personal Digital Assistant, por sus siglas en inglés) con el software adecuado, que incorpore las respectivas mallas de validación para garantizar la coherencia y la consistencia de la información.

No obstante, estas u otras alternativas que podrían desarrollarse para asegurar la sostenibilidad de los sistemas SIPO-SABEN sólo cobrarán viabilidad si realmente se hace obligatorio su uso por medio del establecimiento de un único sistema de identificación, selección y registro de los beneficiarios. En ese posible escenario, las instituciones se verían en la necesidad de tener que usar el sistema y probablemente el IMAS podría establecer un esquema de cobro por los servicios vinculados al uso de los sistemas.

3.6 Conclusiones

La estructura institucional que soporta el sistema SIPO-SABEN ha sido adecuadamente concebida y se respalda en el peso de una entidad especializada en la temática de la pobreza, como es el IMAS. Si bien esta institución tiene grandes

14 Los US\$3 millones fueron rebajados del crédito con el BIRF, en virtud de que se indicó que no iban a ser utilizados.

fortalezas, también enfrenta algunos retos que debe superar para lograr el propósito de optimizar los recursos invertidos en el desarrollo de estas herramientas y alcanzar la meta de convertirlos en la base de un sistema único de identificación, selección y registro de beneficiarios, que permita su aprovechamiento por parte del resto de las instituciones que ejecutan programas selectivos.

Si bien el IMAS ha venido incrementando la utilización de las tecnologías de la información, la entidad carece de una normativa técnica estandarizada basada en las mejores prácticas internacionales que soporte su utilización, facilite su desarrollo a futuro y fortalezca el control interno de la gestión a fin de promover una administración cada vez más efectiva.

En varios estudios se ha constatado que el sistema SIPO-SABEN es un instrumento apto para sustentar los procesos de selección de beneficiarios así como la planificación, la coordinación, la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas que requiere la toma de decisiones en el ámbito de la política social selectiva. Sin embargo, no está claro si es el IMAS la entidad idónea para ejercer la rectoría necesaria para direccionar los programas que trabajan con las poblaciones en situación de pobreza y exclusión social. Su carácter institucional de entidad descentralizada y autónoma formalmente no le otorga la potestad de asumir ese rol, sobre todo frente a instituciones de mayor nivel en la jerarquía estatal, como los ministerios.

Asimismo, como se afirmó anteriormente, la inversión realizada para la creación y el establecimiento de los sistemas SIPO-SABEN es relativamente elevada, pero su costo con relación a los fondos que se distribuyen por medio del sistema es sumamente bajo y justifica su expansión y mantenimiento. Está comprobado que el sistema es eficiente y cumple con sus propósitos. Sin embargo, su eficiencia podría ser mucho mayor si el sistema encuera utilizado por todos los programas selectivos que administra el Estado, lo cual implicaría además otros valores agregados para el país que han sido ampliamente documentados.

4. Sistemas de gestión: Manejo, actualización y monitoreo del sistema

Gracias a una serie de convenios suscritos entre el IMAS y otras instituciones públicas, el SIPO interactúa de forma permanente con otras bases de datos y registros con el fin de verificar y actualizar la información que ha sido brindada por las familias. Así, gracias a un convenio firmado con el Tribunal Supremo de Elecciones, mensualmente se obtiene una copia actualizada del Registro Civil que, mediante una interfase diseñada para ese fin, interactúa con la base de datos del SIPO para actualizar la información relativa a muertes, nacimientos, matrimonios y otros sucesos referidos a las familias y las personas que están incluidas en las bases de datos.

Asimismo, semestralmente, mediante una interfase con la base de datos de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples que realiza el Instituto Nacional

de Estadística y Censos (INEC), automáticamente el sistema traduce a valor presente todos los valores de moneda, ingresos y gastos, haciendo los ajustes que correspondan de acuerdo con el aumento o la disminución en el índice de la canasta básica alimentaria, el índice de precios al consumidor y el salario mínimo legal, entre otros. También el SIPO interactúa con el sistema que administra el RNC de la CCSS, por cuanto esta entidad utiliza el instrumento como medio de calificación de la población beneficiaria de sus pensiones. Asimismo, el SIPO actualiza mensualmente la información cruzando sus datos con los que registra el Régimen de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte, como una forma de verificar quiénes reciben subsidios de esta fuente.

4.1 Supervisión en la aplicación y el ingreso de la Ficha de Información Social (FIS) a la base de datos

Como se mencionó anteriormente, el SIPO cuenta con una serie de controles para verificación de los datos aportados por la familia. Algunos de estos se realizan mediante documentos de soporte y otros, mediante cruces e interfaces con otros sistemas. La revisión y la supervisión de la aplicación de las FIS son responsabilidad de las gerencias regionales, bajo la conducción del nivel técnico regional. Según indican los reglamentos, las gerencias deben revisar el 100% de las fichas aplicadas, mientras que se debe garantizar que al menos el 20% de las entrevistas esté sujeto a supervisión personal por parte de funcionarios competentes. Por otra parte, es obligación del funcionario que aplica la ficha consignar la información con base en documentos que respalden los datos registrados, tales como: cédulas de identidad de todos los que habitan la vivienda, constancias de nacimiento de los miembros menores de la familia, etc. Para aplicar las FIS es preciso consultar previamente la base de datos del SIPO para corroborar si las personas están o no registradas.

La revisión de las FIS la llevan a cabo únicamente los funcionarios del IMAS, excepto en aquellos casos en que, mediante un convenio, se haya autorizado a funcionarios de otras instituciones públicas o privadas a realizar esta tarea, quienes deben haber sido debidamente capacitados para ello, así como aceptar la supervisión del nivel técnico regional del IMAS o de la dirección del SIPO.

En cuanto al proceso de ingreso de la FIS a la base de datos, el Área de Desarrollo Informático provee el equipo computacional necesario y, en coordinación con la dirección del SIPO, brinda los servicios de soporte, mantenimiento y asignación de claves de acceso al sistema que permiten cumplir con el proceso de ingreso de las FIS a la base de datos. El ingreso de datos de las FIS puede ser realizado en las gerencias regionales del IMAS o en la dirección del SIPO por funcionarios de la institución o personas autorizadas previamente capacitadas, o mediante la contratación de servicios, ya sea por medios convencionales como la digitación o utilizando la FIS digital, siguiendo el procedimiento establecido para ese fin.

La dirección del SIPO y el nivel técnico regional velan por el ingreso correcto y oportuno de las FIS. La evaluación del ingreso de datos al SIPO se ha estable-

cido para cubrir al menos un 5% por cada digitador, con el fin de garantizar que los datos ingresados al SIPO sean aquellos consignados en las FIS. Es responsabilidad del nivel técnico regional realizar dicha evaluación. La dirección del SIPO, por su parte, está encargada de dar seguimiento a este proceso.

Considerando que la FIS contiene alrededor de 60 variables, se ha establecido una serie de errores de digitación, clasificados como graves y menos graves, y se ha hecho una clasificación por frecuencia de errores de digitación por ficha, identificándose tres categorías: baja frecuencia, que corresponde a 3 o menos errores por FIS (5% o menos); frecuencia media, para los casos en que se identifican entre 4 y 9 errores por FIS (de 6% a 15%); y alta frecuencia, con 10 o más errores por FIS (16% o más).

Por el tipo de familias que atiende el IMAS, rara vez se presentan quejas o demandas de personas o familias que consideren que fueron calificadas incorrectamente y que, por ende, merecen recibir un beneficio que no les fue otorgado. En este sentido, normalmente la actualización de la información contenida en las FIS sólo se lleva a cabo cuando se constata alguna de las siguientes situaciones:

- Pérdida de vigencia de la FIS.
- Cambio de domicilio de la familia registrada en el SIPO.
- Por demanda, cuando la familia o la persona solicita algún beneficio a la institución y se detectan cambios en la información registrada originalmente.
- Por incongruencias en la consignación de los datos que ameriten una verificación en el domicilio.
- Por errores frecuentes detectados en la aplicación de las FIS por parte de un supervisor.

Mediante la evaluación de la ficha los profesionales responsables pueden detectar si la FIS fue modificada con relación a la original o si las variables fueron manipuladas para favorecer o limitar las posibilidades de una determinada familia. El IMAS reconoce que, si bien existe la posibilidad de que un digitador modifique la ficha física o de que el entrevistador altere la información, gracias a los documentos de soporte, el sistema de supervisión, las mallas de validación y otra serie de controles establecidos estas prácticas son poco frecuentes y prácticamente insignificantes.

La supervisión de los procesos la realizan las gerencias regionales por muestreo. Se supervisa un 20% de las aplicaciones, se revisa un 100% de las fichas y se verifica contra original un 5% de las digitaciones. En ninguno de los casos sería posible controlar el 100% de los procesos, pero los estudios estadísticos que definieron los mencionados niveles de supervisión indican que estos son más que suficientes para alcanzar un buen nivel de control sobre la calidad y la pertinencia de la información. Por otra parte, el resultado de la aplicación de estos controles indica que la manipulación de las fichas no llega ni al 0,01% del

total de las aplicaciones (alrededor de 200 fichas en un total de 208 mil), y en el caso de la digitación esta práctica casi no se presenta. Las sanciones por la manipulación, el mal uso de la información u otras faltas relacionadas con el manejo del SIPO están establecidas por reglamento.

4.2 Procedimiento de actualización de los datos

Según la experiencia del IMAS a lo largo de más de 15 años implementando los mecanismos de focalización, la premisa de que la vigencia de cada FIS se puede cifrar en un período fijo y único debe ser sustituida por otra según la cual la vigencia dependerá de la situación particular de cada una de las familias registradas. En este aspecto es de fundamental importancia el conocimiento que tiene o que puede adquirir el profesional ejecutor de cada una de las familias o personas que atiende en el desarrollo diario de sus funciones.

Una vez que la FIS cuenta con un año de aplicada se debe realizar la actualización parcial del instrumento para aquellas familias o personas que así lo soliciten, sean referidas o reciban intervención de acuerdo con el modelo que se aplique en alguna de las dependencias del IMAS. La misma consistirá en la revisión y la respectiva actualización de las siguientes variables de la FIS:

- Cambios en la composición y el tamaño del grupo familiar debidos a nacimientos, defunciones o ingreso o salida permanentes o indefinidos de miembros de la familia (matrimonios, divorcios, uniones o separaciones, abandono, etc.).
- Ingresos de todos los miembros del grupo familiar, condición de actividad, ocupación y categoría de ocupación de los miembros de la familia, seguro social, pensiones, subsidios, condición de salud de todos los miembros, variables de educación en particular para aquellos miembros cuya condición de actividad es la de estudiante, o para quienes han adquirido esa condición, o bien en el caso de aquellos que estudian aunque no sea esta su actividad principal.

Este tipo de actualización implica la modificación de la fecha de la FIS, medida que implementará hasta tanto se cuente con un nuevo campo de fecha asociado con las modificaciones parciales. Las variables que se incluyen en la actualización parcial tienen la característica de poder ser comprobadas de forma confiable por medio de documentos como las constancias, que el profesional ejecutor deberá solicitar durante la atención que brinde en forma personal a los beneficiarios o solicitantes de los servicios institucionales.

Por las características de este tipo de actualización, no corresponde la aplicación de la FIS en la vivienda del solicitante, con la excepción de los casos en que el profesional responsable lo estime pertinente. Una vez que se cumple un año desde la primera actualización parcial, y si la FIS aún no ha cumplido los tres años, corresponde realizar una segunda actualización parcial, siguiendo los mismos criterios aplicados en la primera. Una vez que la FIS cumple 3 años desde

su aplicación corresponde realizar la actualización total. La misma debe ser realizada en la vivienda del solicitante. Finalmente se debe tomar en cuenta que una actualización parcial o total puede resultar precisa por razones como el cambio de domicilio, el incendio de la vivienda o los efectos de desastres naturales, en cuyos casos la actualización de la ficha se deberá realizar en forma independiente al período que haya transcurrido desde la aplicación de dicho instrumento.

5. Sistema de seguimiento y evaluación de los programas sociales

En Costa Rica, al igual que en otros países de América Latina, la experiencia en el uso de verdaderos sistemas de evaluación y monitoreo de los programas sociales es aún incipiente y se compone de esfuerzos aislados, poco eficaces y de limitada continuidad, utilizándose el SIPO-SABEN en forma incipiente para la evaluación de los programas sociales.

El Sistema Nacional de Evaluación (SINE) nació durante la administración Rodríguez (1998-2002), con la aspiración de convertirse en un mecanismo de evaluación y rendición de cuentas que aumentara la transparencia en la gestión pública y mejorara la gestión del Estado. Mediante una serie de instrumentos, el SINE se propone evaluar anualmente el accionar del sector público y retroalimentar la toma de decisiones estratégicas de las entidades sujetas a su evaluación. Este sistema está integrado por tres módulos: evaluación, información e incentivos.

El proceso de evaluación se basa en el monitoreo permanente de los programas y los proyectos que la presidencia de la República define como prioritarios. Dicho monitoreo permite detectar oportunamente las limitaciones que impiden el cumplimiento de las metas institucionales e introducir las correcciones necesarias para su logro. El SINE es el responsable de coordinar y ejecutar este proceso, así como de facilitar que las acciones sean tratadas como prioritarias en las diferentes instancias públicas que participan directa o indirectamente en su ejecución.

En el año 2001, también durante la administración Rodríguez, se puso en marcha el diseño de otro instrumento que contribuye a la evaluación de resultados en la gestión pública, el cual está enfocado en aquellas instituciones que utilizan recursos del FODESAF. Considerando que mediante este Fondo se financian todos los programas selectivos del Estado costarricense, el énfasis de este mecanismo se ha puesto en identificar la incidencia de los programas en la población más pobre del país.

Sin embargo, este sistema no fue desarrollado en toda su amplitud sino hasta el año 2003. El mismo se basa en la definición de grandes áreas operativas, que luego se desagregan por programas. Para cada uno de estos programas se establece una serie de metas de cobertura, que se relacionan con el tamaño de la

población objetivo del programa y posteriormente con el presupuesto a invertir, lo cual permite al menos conocer el valor real del beneficio que se traslada a esta población. También incluye metas en cuanto al cronograma y la persona o el nivel responsable de cada actividad en el ámbito institucional.

Los sistemas anteriormente descritos son los únicos intentos serios que ha desarrollado el país por establecer un sistema de evaluación de los programas sociales. No obstante, ninguno mide el cambio operado en una persona, familia, comunidad o grupo social en particular a partir de los apoyos recibidos. Por otra parte, si bien los sistemas SIPO-SABEN, apoyados en otras herramientas de análisis ya descritas, no han sido explotados en toda su capacidad ni tomados como base para el monitoreo y la evaluación de los programas sociales, estos presentan grandes potencialidades para tales usos. En caso de ser articulados de una forma ordenada y consistente, muy probablemente serían la base de un sistema de evaluación coherente que permitiría impulsar avances significativos en la gestión y la obtención de mejores resultados en materia de la disminución de la pobreza.

Como se explicó anteriormente, el IMAS desarrolló un software que interactúa con el SIPO-SABEN y que permite de manera rápida y efectiva registrar los cambios que se van registrando como resultado de las transferencias condicionadas que se entregan a las familias beneficiarias. Este sistema permite establecer la línea base o situación inicial del grupo familiar, medir los cambios que se van produciendo y fijar metas en cuanto al logro de la situación deseada. Así se busca que las condiciones impuestas a la familia, pactadas de común acuerdo, contribuyan a que se vaya reduciendo la brecha entre la situación inicial y la situación deseada. Este ejemplo, así como las condiciones ya descritas a lo largo de este informe sobre la información que registra el SIPO y las estadísticas que generan el SABEN y los demás programas asociados, muestran cómo los instrumentos actuales constituyen la base ideal de lo que podría ser un verdadero sistema de evaluación y seguimiento de los programas sociales selectivos.

6. Conclusiones y recomendaciones

1. *Sobre la política de protección social.* Para la realidad de Costa Rica es recomendable poner en práctica una política de atención a los grupos en situación de pobreza extrema y exclusión que esté basada en una verdadera red de protección social integral, cuyas líneas estratégicas respondan a los perfiles y las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad.
2. *Sobre la creación del registro único de beneficiarios.* El establecimiento de un sistema único de información, selección y registro de beneficiarios permitiría aumentar la eficiencia y la efectividad del gasto público social, sobre todo del gasto orientado a la atención integral de las poblaciones vulnerables en situación de pobreza y exclusión social. Este registro facilitaría el flujo de información entre las diversas instituciones y permitiría la aplicación de criterios de selección compatibles y homogéneos. Lo anterior, a su vez, posibilitaría un mejor control, evitando las duplicidades y la manipulación indebida de los beneficiarios y los beneficios.

En este sentido, es preciso realizar los ajustes que el SIPO-SABEN requiere a fin de convertirlo en un sistema consolidado apto para ser utilizado por todas las instituciones del sector social e integrarlo con otros sistemas que cuentan con información pertinente para la selección y el registro de los beneficiarios. Para ello, será necesario conocer los requerimientos de selección del resto de las instituciones sociales, incorporar variaciones a los instrumentos y al modelo econométrico disponibles, revisar la comparabilidad metodológica de los datos que genera el sistema con las estadísticas oficiales sobre pobreza y exclusión social, y mejorar los estándares de calidad, pertinencia y flexibilidad del actual sistema.

Dado que el SIPO contiene una base de datos que permite conocer las características socioeconómicas y demográficas de la población usuaria y potencialmente beneficiaria de los programas sociales, se debe transformar esta información en conocimiento útil y expedito para la toma de decisiones y para la definición de las políticas y las estrategias de atención a la pobreza. De esta manera, es preciso promover que el SIPO alcance un mejor posicionamiento entre el sector académico y de investigación con el fin de generar un flujo de retroalimentación para su continuo mejoramiento. Para ello es importante establecer acuerdos con las universidades públicas y privadas, los centros de investigación y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

3. *Sobre las modificaciones del marco jurídico.* Se deben promulgar instrumentos jurídicos que establezcan al SIPO-SABEN como sistema único de identificación, selección y registro de beneficiarios; generalicen su uso entre las instituciones que conforman el sector social o que ejecutan programas para la superación de la pobreza; y definan las características de ese sistema, su esquema operativo, y los roles y las responsabilidades del IMAS como entidad administradora del sistema, así como las que deben ser asumidas por otras instituciones usuarias.

Asimismo, es preciso establecer los mecanismos legales que otorguen carácter vinculante a las políticas y las directrices existentes sobre la utilización del SIPO en las instituciones que ejecutan programas selectivos, así como a las regulaciones establecidas para evitar la manipulación, el registro inadecuado de la información en el ámbito del SIPO y otras posibles variaciones malintencionadas, producto de intereses no genuinos, las cuales deben formar parte de un instrumento legal aprobado por la Asamblea Legislativa para que tenga el peso adecuado y garantice una correcta y oportuna aplicación de las sanciones.

Con el fin de aprovechar las ventajas del SIPO para la acción social interinstitucional y en ausencia de un marco jurídico que posibilite la universalización de su uso, se deben promover alianzas con los responsables de la fiscalización del uso de los recursos públicos, tales como el FODESAF y la CGR, de modo tal que exijan la utilización del SIPO para la ejecución de los programas y los proyectos dirigidos a la población más pobre del país.

4. *Sobre los ajustes informáticos.* Como parte del proceso de transversalización del SIPO se requiere que las instituciones que ejecutan programas de carácter selectivo integren sus bases de datos con las de las instituciones que emiten certificaciones o requisitos, con el fin de simplificar los trámites y verificar la condición socioeconómica de los beneficiarios potenciales. Esta integración también será útil para los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación establecidos en las propias instituciones o en las instancias pertinentes del sector social. De allí que resulte necesario adecuar la tecnología y los programas informáticos disponibles a fin de que aseguren la adecuada conectividad de los sistemas entre las instituciones, así como revisar las prioridades y establecer las necesidades informáticas.

Por otra parte, es necesario fortalecer, actualizar y ampliar la base de datos SIPO-SABEN, y aumentar su capacidad de interacción con otras, como las que existen en los sectores de la educación y la salud, para verificar la información aportada por el beneficiario. Esto implica disponer de tecnología informática apropiada para lograr la interconectividad entre estas bases de datos y el SIPO-SABEN. En este marco, sería importante revisar también el actual procedimiento de recolección de la información, para avanzar hacia el logro de un registro digital que debería incluir las correspondientes redes de validación, con el fin de garantizar la coherencia y la consistencia de la información.

5. *Sobre los ajustes de la ficha FIS.* Sería recomendable llevar a cabo los estudios necesarios para validar las variables contenidas en la FIS y el peso relativo de cada una de ellas en la fórmula de medición de la pobreza, con el fin de adaptar el instrumento a la realidad que es siempre dinámica y cambiante. Otra opción recomendable, en la misma línea, sería reducir la cantidad de variables incluidas en la FIS principal, pero avanzando paralelamente en el desarrollo y la puesta en práctica del componente de minifichas o fichas complementarias que incluyan información pertinente para el trabajo que desarrollan otras

instituciones. Desde el punto de vista de los instrumentos utilizados, se requiere evaluar las variables de la FIS mediante la puesta en práctica de análisis comparativos elaborados sobre la base de la evaluación de otros instrumentos oficiales y de las necesidades de otras instituciones que ejecutan programas selectivos.

6. *Sobre los mecanismos de control.* Es necesario fortalecer los controles para evitar un detrimento en la efectividad del uso de las tecnologías de la información en la gestión institucional, con una visión integral y transversal que contemple a la institución en su conjunto. Es necesario también mejorar la calidad y la eficiencia en la gestión y los servicios, pues el SIPO debe ser accesible a todas las instituciones, por lo que se requieren mecanismos de seguridad que garanticen su confiabilidad. Además, la información de este sistema debe tener cobertura nacional y estar actualizada y validada por otras bases de datos disponibles. En este sentido, sería recomendable establecer mecanismos para ampliar la cobertura del SIPO a fin de incluir a la población pobre que no demanda los servicios sociales y reducir las filtraciones del sistema.
7. *Sobre la auditoría del sistema y la corrección de los errores.* Resulta importante el desarrollo de mecanismos que permitan solicitar la inclusión en el sistema de familias que se consideran excluidas o que desean ser consideradas para acceder a un determinado beneficio. Es también recomendable que exista un procedimiento explícito que permita presentar una apelación ante las unidades competentes cuando una familia considere que no fue adecuadamente clasificada y que, por ende, se le ha negado el beneficio que solicitaba.

Es el IMAS el que debe velar por la calidad de la información que se ingresa al SIPO, labor que debe ser ágil y oportuna. Para contribuir al logro de este objetivo es necesario, asimismo, concebir y poner en práctica un sistema de auditoría permanente del sistema, que debería iniciarse con una auditoría formal del SIPO-SABEN para medir su real efectividad, su pertinencia y su eficacia en el proceso de selección de los beneficiarios en el marco de la realidad social costarricense.

8. *Sobre la sostenibilidad del sistema.* Es necesario asegurar la sostenibilidad económica del sistema. Para ello debe desarrollarse una estrategia que permita disponer de los recursos económicos necesarios para su transversalización y su mejoramiento continuo. En ese sentido, se recomiendan el diseño y la legalización de algún esquema de cobro a las instituciones públicas y privadas usuarias del sistema, ya sea por tiempo de acceso a la base de datos o por volumen de la información requerida. En caso de que se establezca algún mecanismo de cobro por el uso de la base de datos, se recomienda utilizar parte de los recursos para la contratación de personal que realice estas funciones. De esta forma se facilitarían las acciones asistenciales y se optimizarían los recursos humanos disponibles, destinándolos a tareas más relevantes de promoción, organización y desarrollo social.

9. *Sobre el potencial del SIPO/SISBEN para la evaluación.* Es fundamental desarrollar la potencialidad del SIPO como instrumento para el seguimiento y la evaluación de la eficacia y el impacto de las políticas y los programas selectivos. Lo anterior se puede lograr mediante la aplicación sistemática de la FIS a las familias en períodos recurrentes, antes y después de recibir los beneficios, que permita medir los cambios operados como efecto de las políticas sociales y retroalimentar los procesos de definición de políticas, ajustes del sistema y planificación.
10. *Sobre la divulgación.* Se sugiere promover más activamente una estrategia de divulgación sobre las ventajas que ofrecen el SIPO, el SABEN y otros sistemas complementarios como el Sistema de Información Geográfica (SIG) en lo que respecta al proceso de selección y atención de los beneficiarios de los programas sociales. La finalidad de esta estrategia sería aumentar el conocimiento y la comprensión del sistema y sus ventajas, no sólo por parte de las instituciones públicas autónomas o del gobierno central, sino también en el nivel de los gobiernos locales y las ONG que ejecutan programas de atención a las familias en situación de pobreza.

Siglas y acrónimos

- **AAAF:** Área de Asesoría y Apoyo Financiero
- **ASIS:** Área de Sistemas de Información Social
- **BANHVI:** Banco Hipotecario de la Vivienda
- **BIRF:** Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento
- **CAS:** Ficha de Caracterización Social Chilena
- **CCSS:** Caja Costarricense de Seguro Social
- **CEN:** Centros de Nutrición
- **CGR:** Contraloría General de la República
- **CINAI:** Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral
- **CNREE:** Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
- **CONAPAM:** Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
- **CPJ:** Consejo de la Persona Joven
- **DESAF:** Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
- **DSS:** Decision Support Systems
- **EPIS:** Equipo de Planeamiento e Información Social
- **FIS:** Ficha de Información Social
- **FISI:** Ficha de Información Social de Personas Institucionalizadas y sin Domicilio Fijo
- **FODESAF:** Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

- **FONABE:** Fondo Nacional de Becas
- **FOSUVI:** Fondo de Subsidio para la Vivienda
- **IAFA:** Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia
- **ICAA:** Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
- **IDA:** Instituto de Desarrollo Agrario
- **IDH:** Índice de desarrollo humano
- **IMAS:** Instituto Mixto de Ayuda Social
- **INEC:** Instituto Nacional de Estadística y Censos
- **INVU:** Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
- **JUDESUR:** Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur
- **LP:** Línea de pobreza
- **MEP:** Ministerio de Educación Pública
- **MINSA:** Ministerio de Salud
- **MIP:** Método Integrado de Pobreza
- **MIVAH:** Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
- **MOPT:** Ministerio de Obras Públicas y Transportes
- **OLAP:** On Line Analytical Processing
- **OLTP:** On Line Transaction Processing
- **ONG:** Organizaciones No Gubernamentales
- **PAF:** Planeamiento Administrativo y Finanzas
- **PAO:** Plan Anual Operativo
- **PASS:** Plan de Atención para la Salud de las Personas Jóvenes
- **PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- **PVN:** Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y el Desarrollo de las Capacidades Humanas “Vida Nueva”
- **RNC:** Régimen No Contributivo
- **SABEN:** Sistema de Atención de Beneficiarios
- **SFNV:** Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
- **SIG:** Sistema de Información Geográfica
- **SINE:** Sistema Nacional de Evaluación
- **SIPAS:** Sistema de Información para la Acción Social
- **SIPO:** Sistema de Información de la Población Objetivo
- **SISBEN:** Sistema de Selección de Beneficiarios

Padrón
único de
beneficiarios
México

1. Introducción

El objetivo de este documento es presentar un estudio sobre el proceso de diseño y gestión del Sistema Integrado de Información e Identificación de Beneficiarios (SIIB) en México. El trabajo se concentra en el sistema de identificación e información de beneficiarios implementado por el Programa Oportunidades entre 1997 y fines de 2006. El enfoque está centrado en las opciones y las definiciones del “hacer” en relación con el Programa.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), hoy denominado Oportunidades, surgió en 1997 y por primera vez promovió en México la generación de un registro de beneficiarios basado en el acopio y la calificación de información socioeconómica de los hogares. Posteriormente, a partir de 2001, se inició la construcción del Padrón Único de Beneficiarios (PUB) en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Este trabajo se concentra en la descripción y el análisis de los procesos de implementación del padrón del Programa Oportunidades y no en el estudio del PUB. Esta opción se fundamenta en varias razones propias del contexto mexicano. En primer lugar, el diseño, la implementación y la ejecución de los procesos clave para la construcción de este tipo de sistemas fueron desarrollados originalmente para la operación del Progresá y antecedes en varios años los trabajos realizados por la SEDESOL, que los retomó más tarde. En segundo lugar, el desarrollo del PUB se alimenta tanto de las herramientas como de la información acopiada para la operación y la gestión del Programa Oportunidades, motivo por el cual, al menos para el análisis de estos aspectos, resulta más fructífero estudiar en detalle los procesos del padrón del Programa Oportunidades. Una última razón es que el PUB aún está en proceso de integración y todavía no funciona como mecanismo de selección de beneficiarios, mientras que el padrón de Oportunidades es la base para seleccionar a los beneficiarios y entregarles las transferencias monetarias condicionadas del Programa.

* El enfoque privilegiado en la elaboración de este estudio es más práctico que teórico y más gerencial que académico. El autor agradece al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) su invitación para elaborar este trabajo. Asimismo, agradece a Concepción Steta, Angélica Castañeda, María Farell, Ramiro Ornelas y Carlos Rodríguez por su apoyo y por el trabajo eficaz realizado en los años compartidos en Oportunidades. Una especial mención merecen los creadores del Programa Progresá (actualmente denominado Oportunidades) y, por ende, los hacedores de los fundamentos y los primeros pasos del sistema que aquí se estudia. El autor agradece en especial a Daniel Hernández y Mónica Orozco, así como a Santiago Levy, quien apoyó siempre el Programa y su mejora continua. Por último, el autor expresa su agradecimiento a Beatriz Straffon por su colaboración en la elaboración de este documento.

El documento está organizado en seis secciones. En la primera se presentan los programas que componen el sistema de protección social, en particular aquellos que usan registros de beneficiarios, así como información presupuestal y aspectos institucionales relativos a la protección social. En la segunda sección se aborda al estudio del SIIIB. En la tercera, por su parte, se estudia el funcionamiento del sistema en el caso de Oportunidades. A tal fin se dedican apartados específicos al estudio de los aspectos operativos, tecnológicos e institucionales y de los costos y el financiamiento del sistema. En la cuarta sección se analizan los sistemas de gestión del padrón. En la quinta sección se presentan los sistemas de monitoreo y evaluación del Programa Oportunidades y, en particular, del padrón y del SIIIB. El documento se cierra con una sección de conclusiones generales.

2. Descripción general de la estrategia de protección social

2.1 Implementación de la estrategia de protección social

La protección social ha sido definida como el conjunto de las intervenciones públicas que apoyan a los individuos, los hogares y las comunidades para manejar el riesgo y proveen apoyo a las personas y los hogares en situación de pobreza grave o extrema. En el cuadro se muestran los principales programas de protección social considerados en el presupuesto nacional de México en 2006, clasificados de acuerdo con las cuatro vertientes de la Estrategia Contigo: desarrollo de capacidades, generación de opciones de ingreso, desarrollo del patrimonio y provisión de protección social.

CUADRO 7.1 | Principales programas de protección social

Vertientes Estrategia Contigo	Programas sociales	Registro de beneficiarios integrado al padrón único de la Secretaría de Desarrollo Social
Desarrollo de capacidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Sí
	Programa de Abasto Rural	No
	Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	Sí
	Programa de Abasto Social de Leche (PASL)	Sí
	Programa de Adquisición de Leche Nacional	No
	Programa de Desayunos Escolares	No
	Programas Compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONFE)	No
	Programa de Albergues Escolares Indígenas	No

CUADRO 7.1 continúa en página siguiente ►►

Generación de opciones de ingreso	Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)	Parcialmente
	Programa Opciones Productivas	Parcialmente
	Programa de Empleo Temporal (PET)	Sí
	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	No
	Programa Jóvenes por México	n.a.
	Programa Hábitat	Parcialmente
	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)	No
	Programa 3x1 para Migrantes	No
	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAL)	No
	Fondos Regionales Indígenas	No
	Organización Productiva para Mujeres Indígenas	No
	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	No
Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)	No	
Desarrollo del patrimonio	Programas de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)	No
	Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Tu Casa	Parcialmente
Protección social	Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) "Seguro Popular"	No
	Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS)-Oportunidades	No
	Fondo Nacional para Desastres Naturales (FONDEN)	No
	Programas del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)	Parcialmente

Fuente: Elaboración propia.

2.1.1 Programas de la red de protección social

A continuación se describen los programas de protección social que tienen registros o padrones de beneficiarios basados en cédulas de información socioeconómica y cuya información está incorporada al PUB de la SEDESOL.

- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades)

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) surgió en 1997 y cambió su denominación por la de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en 2002. En 2006 el Programa Oportunidades apoyaba a 25 millones de personas, la cuarta parte de la población del país, cifra correspondiente a 5 millones de hogares, con un presupuesto superior a los 3 mil millones de dólares estadounidenses. La finalidad del Programa es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza sobre la base de una estrategia que busca desarrollar el capital humano de las familias que viven en condiciones de pobreza por medio de la entrega de transferencias en efectivo y apoyos en especie. El Programa focaliza su intervención en hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema y por ello fue el primer programa en México que constituyó un padrón de beneficiarios basado en un proceso de identificación y selección de los hogares mediante una metodología de puntajes basada en una prueba de medios aproximados (Proxy Means Test, PMT).

Oportunidades está integrado por tres componentes estrechamente vinculados entre sí: el educativo, el de salud y el alimentario, además de un componente Jóvenes con Oportunidades.

- I. *Componente educativo.* Se enfoca en la promoción de la inscripción y la permanencia de los integrantes en edad escolar de las familias beneficiarias en el sistema de educación básica y media superior. Se entregan transferencias monetarias a manera de becas educativas y de apoyo para la adquisición de útiles escolares para las niñas y los niños que cursan entre el tercero de primaria y el tercero de educación media superior, equivalente al 12° grado de educación¹. El monto de las becas se incrementa en cada grado escolar: se inicia en US\$10 mensuales (por 10 meses), hacia 1° de secundaria llega a alrededor de US\$30 y se incrementa hasta alcanzar los US\$70 en el último año de la educación media superior². A partir de 1° de secundaria las becas son ligeramente más altas para las mujeres, debido a que ellas tienen una mayor propensión a abandonar sus estudios y a hacerlo más tempranamente que los varones. Las becas constituyen una transferencia de ingresos al hogar que funciona como incentivo para el avance educativo dado que la educación pública es gratuita. El efecto buscado es cubrir el costo de oportunidad de la permanencia de los jóvenes en la escuela para reducir la deserción y promover la transición hacia los niveles superiores. Las becas y las transferencias monetarias educativas están condicionadas a la inscripción y la asistencia regular a la escuela.
- II. *Componente de salud.* Oportunidades ofrece atención primaria en salud a las familias beneficiarias a fin de prevenir la incidencia de enfermedades básicas asociadas a la pobreza y mejorar sus niveles de salud. El Programa proporciona el Paquete Básico de Servicios de Salud, compuesto por acciones preventivas y de curación básica y también brinda sesiones educativas para promover el cuidado de la salud y la nutrición. Otro aspecto del componente de salud es la vigilancia nutricional, en especial de los niños menores de 5 años, así como de las mujeres embarazadas y lactantes. La corresponsabilidad de la asistencia a las citas de salud de acuerdo con la edad, el sexo y la condición de los miembros del hogar y de la asistencia a una sesión educativa mensual es la base para la entrega de la transferencia monetaria básica del componente alimentario.
- III. *Componente alimentario.* Oportunidades otorga una transferencia monetaria base para cada hogar incorporado al Programa equivalente a US\$17. Además, como parte de la atención en salud, se entregan sobres con una fórmula nutricional de complemento alimenticio para todos los niños de entre 6 y 23 meses de edad, y también para niños entre 2 y 5 años de edad, cuando su estado nutricional es deficiente. También se entregan sobres

1 Las becas para la educación media superior, del 10° al 12° grado, se iniciaron en 2001. Hasta el año 2000, las becas del programa cubrían hasta 3° año de secundaria (9° grado).

2 Todos los montos económicos se expresan en dólares estadounidenses.

con una fórmula adecuada para las mujeres embarazadas o en período de lactancia. Los apoyos monetarios son de uso libre. Mediante las sesiones educativas en los servicios de salud se fomenta que estos sean utilizados para una mejor nutrición y alimentación y para financiar gastos relacionados con la salud, la educación y el bienestar de la familia.

IV. *Jóvenes con Oportunidades*. En el año 2003 se introdujo el componente Jóvenes con Oportunidades, un incentivo adicional para que los becarios completen sus estudios de educación media superior que además constituye una de las puertas de salida del Programa, sobre la base de criterios demográficos y en función del objetivo de desarrollo de las capacidades. Este incentivo funciona de la siguiente manera: los jóvenes acumulan puntos conforme aprueban los grados escolares entre 3° de secundaria y el último grado de la educación media superior (4 años de estudios). Al término de su educación media superior, los jóvenes pueden disponer de la cantidad acumulada de puntos, que se convierte en pesos de acuerdo con una tasa de conversión que conserva su valor inicial. El monto alcanzado se deposita en una cuenta de ahorro a nombre de los jóvenes beneficiarios en una institución financiera.

En cuanto a la operación del Programa Oportunidades, este cuenta con mecanismos de coordinación con las entidades gubernamentales responsables de la operación de los componentes que se establecen en las Reglas de Operación que se publican en el *Diario Oficial*, mediante un decreto de los titulares de la SEDESOL, Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Programa Oportunidades.

El Programa cuenta con una entidad ejecutora, creada mediante decreto presidencial, denominada Coordinación Nacional (CN) del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que jurídicamente es un órgano descentralizado de la SEDESOL. La CN cuenta con un Consejo formado por los secretarios de la SEDESOL, la SEP, la SSA y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP), que se reúne anualmente de manera ordinaria, y con un Comité Técnico formado por los subsecretarios de las mismas dependencias, que sesiona de manera ordinaria bimestralmente. En cada estado se establece un Comité Técnico Estatal formado por los representantes de las entidades federales y estatales involucradas en la operación del Programa, especialmente en las áreas de educación y salud³. Por su parte, los gobiernos municipales nombran un enlace municipal con funciones de apoyo logístico para la comunicación con las beneficiarias titulares y para la organización y la seguridad de los puntos móviles de entrega de las transferencias.

3 Los servicios de educación y los servicios de salud fueron descentralizados hacia los gobiernos estatales durante la década del noventa, por lo que cada estado cuenta con una Secretaría de Educación y una Secretaría de Salud, cuyos titulares son nombrados por el gobernador del estado y no están jerárquicamente subordinados a las secretarías del gobierno federal.

Las secretarías de educación de los gobiernos estatales y las escuelas y los cursos comunitarios a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), organismo federal descentralizado de la SEP, son los encargados de la provisión de los servicios educativos en sus diferentes niveles. En función de la entrega de las transferencias, los responsables de cada plantel se encargan de recibir, completar y entregar los formularios del Programa correspondientes a la certificación de la inscripción escolar y la asistencia. Por su parte, el sector salud, por medio de los servicios de salud de los gobiernos estatales y de las unidades de salud del IMSS-Oportunidades, se encarga de proveer los servicios incluidos en el paquete de salud, entregar los complementos alimenticios y organizar las sesiones mensuales de educación para el cuidado de la salud. Además, los responsables de cada unidad de salud se encargan de la recepción, el llenado y la entrega de los formularios de certificación de asistencia para cada una de las familias, que sirven de base para la emisión de las transferencias del Programa.

La entrega de los apoyos monetarios se realiza de manera bimestral, una vez capturada la información proveniente de más de 115 mil planteles educativos y más de 17 mil unidades de salud en todo el país. La CN del Programa emite bimestralmente un listado con los montos de los apoyos que deben entregarse a cada una de las familias beneficiarias. El listado de familias beneficiarias, así como el depósito de los recursos, se entrega a la institución liquidadora que se encarga de realizar la distribución directa en efectivo en puntos especialmente dispuestos para ello, mediante más de 6 mil sedes móviles y también en las 1.200 sucursales de Telecom y del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros. Las transferencias se entregan en efectivo preferentemente a las mujeres, de ser posible a la madre de familia o a la mujer que esté al cuidado de los hijos (así sucede en el 96% de los casos). Ellas se identifican como las titulares de Oportunidades. El monto de las transferencias monetarias se actualiza cada seis meses sobre la base del Índice Nacional de Precios al Consumidor para mantener su valor de compra.

Para establecer un vínculo entre los beneficiarios y el Programa se conformó el Comité de Promoción Comunitaria. Lo integran cuatro titulares beneficiarias, quienes participan de manera voluntaria brindando orientación a las demás titulares, asumiendo funciones como “vocales” o personas responsables del buen funcionamiento de cuatro áreas del programa: educación, salud, nutrición y vigilancia. El Programa cuenta con un modelo de evaluación que tiene un amplio reconocimiento internacional, así como con un sistema de monitoreo y seguimiento.

- Programa de Abasto Social de Leche (PASL)

El Programa de Abasto Social de Leche (PASL) está a cargo de Liconsa y es uno de los programas gubernamentales más antiguos, creado en 1944. Proporciona leche con un precio menor que el precio de mercado⁴ con el fin de contribuir a la

4 El diferencial del precio comercial se basó en subsidios y en esquemas de productividad y compra de leche en polvo importada. A partir de 2006, el incremento constante en el precio internacional de la

nutrición de las familias en situación de pobreza. El PASL opera bajo dos tipos de esquemas de atención, el abasto comunitario y los convenios interinstitucionales con instituciones del gobierno y asociaciones sin fines de lucro⁵.

En el año 2006, el programa operaba un presupuesto de subsidios fiscales directos de US\$70 millones y tenía una cobertura de 2,8 millones de familias⁶. El Programa opera mayoritariamente en las zonas urbanas (80%) y concentra su cobertura en el Distrito Federal y en los municipios conurbanos del Estado de México, que representan casi el 50% del padrón de beneficiarios.

Dentro del esquema de abasto comunitario, el Programa focaliza su apoyo en las familias que se encuentran en situación de pobreza. Desde 2001, cuando se abren cupos para incorporar nuevos hogares, ya sea por bajas de beneficiarios o por crecimiento de la cobertura, el PASL emplea una cédula de información socioeconómica para identificar a las familias beneficiarias. A las personas que solicitan su incorporación al Programa en los puntos de venta se les aplica un cuestionario en el que se recopila la información sobre cada uno de los miembros de la familia y se registran los datos demográficos, las características socioeconómicas, las condiciones de equipamiento de la vivienda y la posesión de bienes. Durante 2002 y 2003, la empresa Liconsa⁷ realizó un proceso de actualización de información que funcionó como recertificación para dar de baja a familias incorporadas en etapas anteriores que no cumplían con los requisitos del programa. La dotación de leche que las familias pueden comprar es de 4 litros semanales por cada integrante incluido en los grupos objetivo, con una dotación máxima de 24 litros semanales. Las familias identificadas como beneficiarias integran el padrón de familias beneficiarias del PASL. Este padrón se actualiza continuamente sobre la base del registro de las bajas y las altas de las familias beneficiarias. La aplicación de las cédulas y el manejo de los ingresos y los cupos están en manos de las personas responsables de los puntos de venta, que no son empleados de Liconsa sino miembros de la comunidad designados por tiempo indefinido para cumplir estas funciones. El Programa asigna a las familias beneficiarias una clave de identificación y les entrega una tarjeta de identificación con la cual compran su dotación de leche.

leche y la decisión política de no aumentar el precio a los beneficiarios obligaron a canalizar recursos fiscales para subsidiar directamente el precio. A esto se sumó la presión generada por la compra de leche a los productores nacionales, para lo cual se creó una partida presupuestal específica de subsidio para esas compras.

- 5 El PASL ha suscrito convenios con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas, el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores y con organismos de la sociedad civil sin fines de lucro.
- 6 El PASL opera por medio de Liconsa como empresa que procesa y distribuye leche fortificada. El promedio de distribución diario en 2006 fue de 3,1 millones de litros de leche por día a un costo al público de 32 centavos de dólar por litro. La estimación realizada por evaluaciones externas de "beneficios" de ahorro por este programa es de US\$ 400 millones para el año 2005.
- 7 Empresa de participación estatal mayoritaria que industrializa y distribuye leche de alta calidad, a un precio accesible, en apoyo a la alimentación y la nutrición de los beneficiarios de familias en condiciones de pobreza, para contribuir al desarrollo del capital humano.

- Programa de Apoyo Alimentario (PAL)

El Programa de Apoyo Alimentario (PAL) es implementado por Diconsa⁸, responsable también del programa de abasto rural, y está basado en la distribución de productos básicos a tiendas comunitarias y privadas en las comunidades rurales. Las acciones del PAL están dirigidas a mejorar la alimentación y la nutrición de los hogares en situación de pobreza que habitan en localidades rurales marginadas, donde no opera el Programa Oportunidades. En 2006 el Programa contó con un presupuesto de US\$ 2 7 millones y alcanzó a 155 mil hogares.

El PAL tiene dos modalidades de apoyo: el apoyo en especie, que consiste en la entrega de un paquete o una canasta de productos alimenticios, y el apoyo en efectivo, que se aplica en el caso de las localidades muy aisladas que cuentan con un número muy pequeño de habitantes, en las cuales resulta muy costosa la distribución de los paquetes. En 2006 la proporción fue de 95% de apoyos en especie y 5% en efectivo (Diconsa, 2006). Para recibir este apoyo las familias beneficiarias tienen que asistir a encuentros de educación nutricional y salud. Sin embargo, hasta el año 2006 el Programa no contaba con un mecanismo para verificar el cumplimiento de esta corresponsabilidad. Para identificar a las familias beneficiarias el PAL implementa la focalización en dos etapas. La primera etapa comprende la focalización geográfica, que consiste en identificar a las localidades marginadas rurales donde no opera el Programa Oportunidades. En la segunda etapa se realiza una encuesta de hogares en las localidades seleccionadas. Esta información se evalúa mediante un sistema de puntajes similar al de Oportunidades para identificar a las familias beneficiarias, las cuales integran el padrón de beneficiarios. A estas familias se les asigna una clave de identificación y la titular de la familia beneficiaria recibe una tarjeta de identificación.

En su origen, en el año 2003 y hasta 2004, el PAL incorporó al conjunto de los hogares de las localidades identificadas como beneficiarias, aplicando únicamente el criterio de focalización geográfica bajo la premisa de que el objetivo del PAL era atender las necesidades de las localidades de muy alta marginación, muy dispersas y sin acceso a los servicios de salud o educación. Así, la planeación de la cobertura abarcó a todas las localidades rurales no cubiertas por Oportunidades, motivo por el cual se incluyeron localidades con acceso a servicios que estaba previsto incorporar a Oportunidades en 2004, lo cual sucedió efectivamente.

La entrega de despensas en especie constituye también un cuello de botella importante dado que implica capacidad logística y la existencia de un número mínimo de familias beneficiarias que posibilite la entrega a costos razonables. Por las características de la entidad ejecutora, que es una empresa de distribución de productos básicos, la modalidad de entrega en efectivo alcanza a menos del 10% del padrón, aunque se aplica en varios estados del país.

8 Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo.

- Programa de Empleo Temporal (PET)

El Programa de Empleo Temporal (PET) tiene como objetivo entregar jornales de manera temporal mediante la promoción del empleo en obras de construcción, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social básica y productiva en las localidades rurales marginadas durante los ciclos estacionales de menor empleo. La operación del programa se realiza mediante cuatro secretarías: la SEDESOL, la SEMARNAT, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

En 2006 el PET apoyó a 189 mil personas con un presupuesto de US\$100 millones. Una parte del presupuesto se destina para el PET “emergencias”, el cual se implementa para disminuir los efectos causados por desastres naturales que afecten a la población más vulnerable. La focalización de los recursos del Programa se basa en la identificación geográfica de las localidades altamente marginadas y en un proceso de autofocalización basado en el pago del 80% del salario mínimo. En estas localidades se pueden presentar las solicitudes de manera individual o grupal en los ayuntamientos, en el municipio o en la delegación de la SEDESOL.

El PET cuenta con un Sistema Integral de Información del Programa de Empleo Temporal (SIIPET), que integra el padrón de beneficiarios y constituye la herramienta para el seguimiento de la operación del Programa. Además de brindar información para la evaluación del PET, el SIIPET contiene información básica de las personas beneficiarias como el nombre y los datos de residencia, y sobre todo posee datos de las obras y los proyectos realizados.

A partir de 2002 una parte de los recursos del Programa empezó a destinarse a la compra de materiales necesarios para las pequeñas obras de limpieza, mantenimiento y rehabilitación que se realizan mediante este Programa, por lo cual el PET fue perdiendo su carácter de fuente de ingresos complementaria estacional. La otra razón de su reducción gradual es que los recursos no siempre se encuentran disponibles de acuerdo con las diferentes necesidades del ingreso estacional en las temporadas en que no hay empleo en las zonas rurales.

2.1.2 Vínculo de otros programas con el PUB

El Programa Opciones Productivas, el Programa de Desarrollo Local (Microrregiones), el Programa Hábitat, el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa y los programas del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) integran sólo parcialmente su información al PUB. Los programas Microrregiones y Hábitat operan bajo una modalidad de apoyo a proyectos más que a personas, por lo que la definición de los beneficiarios no es inherente al proceso mismo de ejecución de las obras o los proyectos. Sin embargo, algunos proyectos que financian servicios destinados a personas generan información sobre beneficiarios, como en el caso de los centros de cuidado infantil.

En el caso del Programa Opciones Productivas se da una combinación de modalidades. Una de ellas, el Crédito o Apoyo a la Palabra, cuenta con un registro de beneficiarios que tiene más de 10 años de antigüedad. El resto de las vertientes de este programa se orientan a apoyar organizaciones de productores, y en esos casos el registro se realiza por proyecto y por organización. En el caso de los programas Microrregiones, Hábitat y Opciones Productivas, cuando la información cumple con criterios de calidad se integra a la base de datos del PUB.

El Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda es operado directamente por los organismos de vivienda de los gobiernos estatales, los cuales elaboran expedientes y cuentan con el registro de las personas a las cuales se les asignan las viviendas, pero la información no es compartida de forma oportuna y en ocasiones no es consistente, por lo cual sólo parcialmente es integrada al PUB de la SEDESOL.

El registro de beneficiarios del INAPAM se encuentra parcialmente integrado al PUB. Su integración se ha realizado durante más de 30 años, por lo cual no se cuenta con fichas o formularios únicos que permitan registrar la información de manera homogénea. El PUB ha integrado únicamente información capturada o actualizada recientemente mediante fichas generadas en los últimos años, que son aceptadas de acuerdo con criterios de consistencia de la información. Este registro se genera a partir de la solicitud que hacen las personas después de cumplir 60 años de edad para recibir una credencial que sirve para obtener descuentos en establecimientos y servicios privados, sin importar su condición socioeconómica.

Finalmente cabe mencionar dos programas que manejan recursos importantes y cuentan con registros o padrones de beneficiarios muy numerosos: el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) o Seguro Popular y el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). El Seguro Popular contaba en 2006 con un registro cercano a los 5,1 millones de hogares, que incluyen más de 20 millones de personas. La cobertura del Programa está diseñada para cubrir al 50% de la población que no cuenta con seguridad social, que corresponde a más de 50 millones de personas. Este padrón o registro se encuentra bajo la responsabilidad normativa y ejecutiva de la Secretaría de Salud y opera de manera descentralizada por medio de los servicios estatales de salud, que son responsabilidad de los gobiernos estatales, los cuales constituyen un orden o ámbito diferente de gobierno.

El SPSS comenzó a operar en el año 2001 en su fase de programa piloto y en 2003 ya operaba de manera formal con base en la reforma de la Ley General de Salud. El SPSS ofrece un esquema de atención de servicios de salud preventivos, curativos y de hospitalización orientado a la población de menores ingresos que no tiene acceso a los servicios de salud de los sistemas de seguridad social. Su cobertura abarca 255 servicios médicos para todos los integrantes de la familia. El SPSS tiene la finalidad de disminuir el efecto negativo en el bienestar de la

familia que se produce cuando esta debe enfrentar gastos por la atención de la enfermedad de alguno de sus miembros.

El financiamiento del SPSS proviene en su mayoría del gobierno federal, si bien una parte corresponde a los gobiernos estatales. Las familias también aportan una cuota diferenciada, que parte de 0 para aquellas de los primeros dos deciles de ingresos y es muy baja en el caso de las familias en situación de pobreza (hasta el quinto decil de ingresos). La cuota se determina mediante la evaluación de las condiciones socioeconómicas de la familia, las cuales son captada en una cédula elaborada a tal efecto. El SPSS cuenta con su propio padrón de beneficiarios que se conforma a partir de la información que se capta en estas cédulas. La información del padrón del SPSS no había sido incluida o compartida con el PUB de la SEDESOL hasta 2006⁹.

En la Cédula de Características Socioeconómicas del Hogar (CECASOEH) se registra la información sobre las características demográficas y las condiciones socioeconómicas del hogar. Las cédulas se llenan en los centros de salud que operan el Seguro Popular con la información aportada por los beneficiarios, la cual no se somete a procesos de verificación o revisión. La transferencia de los recursos desde el SPSS hacia los gobiernos estatales se basa en el cumplimiento de las metas de afiliación, lo cual genera un incentivo que puede propiciar la falta de consistencia de la información generada en el proceso de afiliación que constituye la base del padrón del SPSS¹⁰.

En el caso de PROCAMPO, a cargo de SAGARPA, que contaba en 2006 con un padrón superior a los 2 millones de productores, este Programa ha compartido su información y sus registros con la SEDESOL, los cuales se integran al PUB de la SEDESOL. Sin embargo, en sentido estricto, PROCAMPO no constituye un programa de protección social sino de subsidios productivos.

2.2 Gasto en protección social y en programas sociales

En los últimos 10 años el gobierno mexicano aumentó su gasto y la mayor parte del incremento correspondió al gasto social. A continuación se presenta la evo-

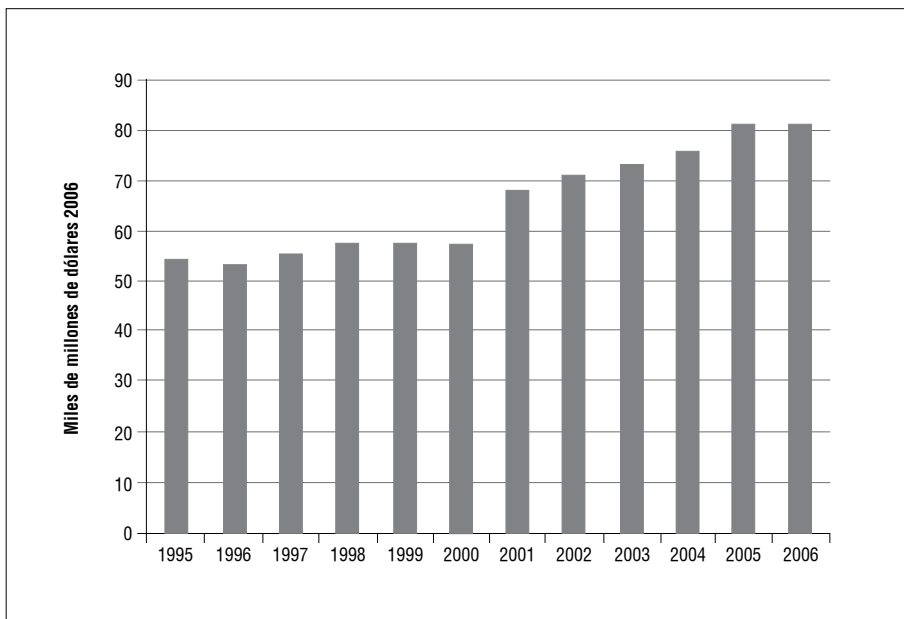
9 El SPSS fue establecido por ley mediante una reforma que añadió toda una sección a la Ley General de Salud, lo cual constituye una de las grandes fortalezas del sistema, ya que la ley ordena el crecimiento anual de la cobertura y del presupuesto necesario para sostenerla. En el artículo transitorio octavo de esa reforma se establece que "la cobertura de los servicios de protección social en salud iniciará dando preferencia a la población de los dos primeros deciles de ingreso en las áreas de mayor marginación, zonas rurales e indígenas, de conformidad con los padrones que para el efecto maneje el Gobierno Federal".

10 De acuerdo con los registros del SPSS con fecha de cierre en diciembre de 2007 más de 3 millones de hogares pertenecían al primer decil de ingresos, dato que resulta inconsistente si se considera que en México hay 26 millones de hogares, por lo cual cada decil puede tener un máximo de 2,65 millones de hogares. Esto revela, en un principio, que por lo menos 700 mil hogares están mal catalogados. A esto hay que agregar el hecho de que la pobreza más profunda, que afecta a los hogares pertenecientes al primer decil de ingresos, se concentra en las localidades rurales aisladas y pequeñas, cuyos habitantes no cuentan con cobertura de servicios hospitalarios y por lo tanto no pueden incorporarse hasta ahora al Seguro Popular, por lo cual es probable que la mayoría de esas familias no correspondan al primer decil.

lución del gasto social del gobierno federal y, en particular, de los programas de protección social o combate a la pobreza, como se los denomina comúnmente en México.

El gasto social tuvo un incremento real de alrededor del 78% en los últimos 10 años (véase gráfico 7.1). Dentro del presupuesto social las principales categorías son la educación, con una participación del 34% (del cual el 68% se destina a la educación básica), y la seguridad social y la salud con el 66% del gasto destinado a financiar instituciones como el IMSS, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y otras entidades que atienden a la población derechohabiente que cuenta con un empleo formal.

GRÁFICO 7.1 | **Gasto programable en desarrollo social**
(en miles de millones de dólares estadounidenses de 2006). 1995-2006

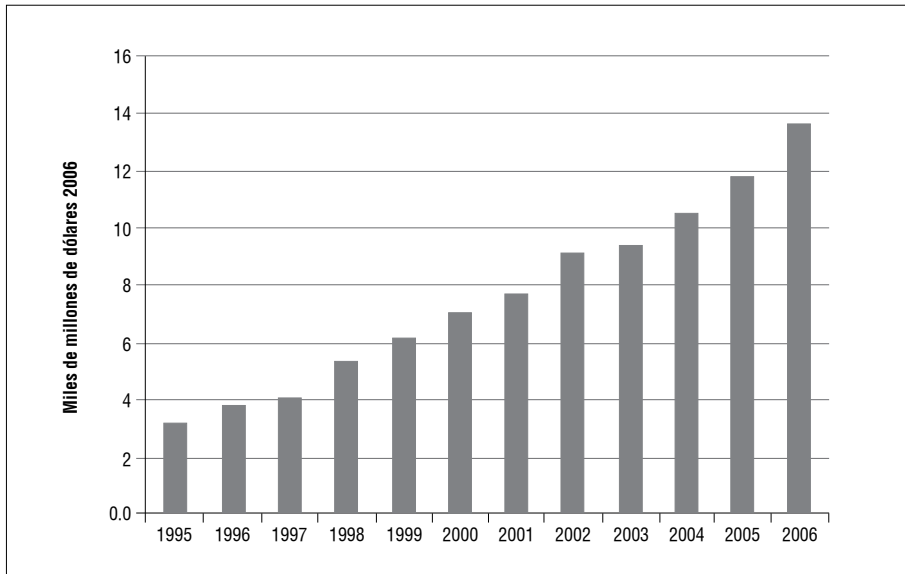


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Presidencia de la República (2006).

El gasto social se divide en dos vertientes: las acciones amplias orientadas a toda la población y las acciones focalizadas para la población en situación de pobreza. La participación del presupuesto en los programas de protección social y/o combate a la pobreza respecto del conjunto del presupuesto social creció del 5,6% en 1995 al 13,9% en 2006, incremento que, en términos de la evolución del gasto para la superación de la pobreza, significó un crecimiento real del 340% (véase gráfico 7.2). El presupuesto destinado al combate a la pobreza en 2006 fue de US\$13.429 millones. El programa para la superación de la pobreza de mayor importancia es Oportunidades, con un presupuesto para el año 2006

de US\$3.000 millones. El crecimiento del presupuesto de este Programa ha sido sostenido desde su creación en 1997 (véase cuadro 7.2).

GRÁFICO 7.2 | **Gasto federal para la superación de la pobreza (en millones de dólares estadounidenses). 1995-2006**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Presidencia de la República (2006).

CUADRO 7.2 | **Presupuesto del Programa Oportunidades 1997-2006 (en millones de dólares estadounidenses)**

	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Salud	Total
1997	20,4	8,8	7,5	36,7
1998	126,8	70,4	142,7	339,9
1999	310,7	249,4	116,3	676,4
2000	394,6	378,6	142,1	915,3
2001	481,7	501,2	177,2	1,160,1
2002	641,5	736,4	211,2	1,589,2
2003	809,9	1,011,0	247,0	2,068,0
2004	947,6	1,186,4	303,9	2,437,9
2005	1,120,2	1,622,8	355,4	3,098,4
2006	1,152,8	1,532,4	351,9	3,037,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Programa.

Nota: Los montos presentados para el periodo 1997-2004 corresponden al presupuesto ejercido. Los montos para los años 2005 y 2006 corresponden a los presupuestos aprobados.

2.3 Institucionalidad del sistema de protección social

Hasta 2003, cuando se aprobó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la base institucional de los programas sociales no estuvo articulada en un ordenamiento jurídico. Incluso en la actualidad la Ley no establece programas o recursos específicos para la protección social. La excepción es el SPSS, aprobado por la reforma de la Ley General de Salud de 2002 que establece el incremento gradual de la cobertura del sistema y garantiza su presupuesto.

En la actualidad la base institucional de los programas sociales se establece por medio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en cuyo articulado se incluye un apartado referente a las reglas de operación de los programas, y a la necesidad y los criterios para su evaluación externa. Al Programa Oportunidades le corresponde un artículo específico del Decreto, además de los señalamientos generales que son comunes al conjunto de los programas sociales, así como un anexo que define su monto presupuestal en cada una de las secretarías involucradas (SEDESOL, SEP y Secretaría de Salud).

La LGDS fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación en el año 2004 con el objetivo de establecer un marco jurídico de coordinación interinstitucional para el desarrollo social. La Ley señala los elementos a ser incluidos en la Política Nacional de Desarrollo Social: la superación de la pobreza mediante la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingresos, el autoempleo y la capacitación; la seguridad social y los programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica; y el fomento del sector social de la economía. Asimismo establece un listado de derechos sociales que incluyen la educación, la salud, la alimentación y la vivienda, así como el disfrute de un medio ambiente sano y la no discriminación¹¹.

La LGDS define los recursos dedicados al desarrollo social como prioritarios y de interés público. Establece que el gasto en los programas sociales no puede ser menor en términos reales que el del año fiscal anterior. Además crea el Sistema Nacional de Desarrollo Social, el cual agrupa a todos los actores que se encargan del desarrollo social, los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal–, la sociedad civil y los actores privados. Se establece como un mecanismo de atención, colaboración, coordinación y construcción de consenso entre los diferentes actores. La SEDESOL coordina el Sistema Nacional de Desarrollo Social.

El Sistema Nacional de Desarrollo Social está compuesto por los siguientes organismos:

- La Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS), instancia de concertación entre los gobiernos estatales y el gobierno federal.

11 Artículos 1 y 3 de la LGDS.

- La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, instancia de coordinación entre dependencias y entidades de la administración pública federal.
- El Consejo Consultivo de Desarrollo Social, órgano de participación ciudadana integrado por expertos y personas representativas invitados por el titular de la SEDESOL.
- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), formado por un secretario nombrado por el titular de la SEDESOL y cinco académicos expertos nombrados por la CNDS. El Consejo cumple dos funciones: por una parte, determina los criterios para la definición, la identificación y la medición de la pobreza. También se encarga de establecer los criterios para la determinación de las zonas de atención prioritaria. La otra función consiste en normar y coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias públicas.

En suma, Oportunidades es el principal programa que entrega transferencias y apoyos a la población en situación de extrema pobreza, por su cobertura y por su presupuesto. Además, en relación con la materia de este estudio, constituye el primer esfuerzo sistemático y constante hasta la fecha orientado a establecer un sistema de información e identificación de beneficiarios basado en procedimientos rigurosos y transparentes de selección y entrega de apoyos. Por otra parte, el marco jurídico e institucional de los programas sociales se encuentra en proceso de evolución y definición. La LGDS representa un avance en este sentido, aunque carece de definiciones respecto del padrón y los programas específicos.

3. Sistemas de información de beneficiarios

Los sistemas de identificación e información de beneficiarios constituyen instrumentos de política social destinados a la focalización de las intervenciones de protección social en los sectores de la población que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad. De acuerdo con el estudio sobre el diseño y la implementación de los sistemas de focalización de hogares realizado por el Banco Mundial durante 2003 y 2004, hay varios factores clave que afectan el desempeño de estos sistemas, entre los cuales cabe mencionar: el proceso de recolección de los datos, los procesos de administración y gestión de la información, los mecanismos de evaluación y calificación de los hogares, los arreglos institucionales y los mecanismos de supervisión y monitoreo (Castañeda y Lindert, 2005).

En esta sección se presentan las características y los componentes del PUB de la SEDESOL generado a partir de 2001 y las características y los componentes del Padrón de Beneficiarios de Oportunidades, creado en 1997. A diferencia de lo que ocurre en los casos de Chile y Colombia, y en similitud con los casos de Brasil, Honduras, El Salvador, Jamaica y Perú, en México los procesos clave para constituir el padrón de beneficiarios se encuentran ligados institucional y operativamente al crecimiento y la ejecución del programa de transferencias monetarias.

3.1 Componentes de la base de datos

3.1.1 Padrón Único de Beneficiarios (PUB)

Al inicio de la administración del presidente Vicente Fox, la SEDESOL creó la Unidad de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de Programas Sociales, la cual quedó establecida formalmente en su reglamento interior en 2002. El objetivo de la Unidad es la generación de un padrón único de los programas sociales, que provea criterios uniformes para la identificación y la inscripción de los beneficiarios de los programas sociales e, incluso, se aspira a poder incluir la información sobre los programas sociales diseñados y ejecutados de manera autónoma por los gobiernos estatales y por otras dependencias no ligadas con la SEDESOL.

La Unidad de Padrones fue concebida como una unidad normativa, responsable de fijar los criterios de definición de la población objetivo y de aprobar los procedimientos aplicados por parte de los programas sociales para la inclusión de beneficiarios. La Unidad se basa en el desarrollo de la capacidad informática a fin de generar información integrada para la toma de decisiones y la aplicación de herramientas de planeación sobre la base de criterios geográficos. La Unidad no recoge información directamente en campo para la generación o la ampliación de los padrones y tampoco cuenta con las atribuciones para establecerse como mecanismo de selección de beneficiarios de los programas.

El conjunto de los programas sociales que entregan beneficios a las personas no operan con una cédula única para el registro y aplican diferentes procedimientos de selección e ingreso. El cuadro que compone el Anexo de este trabajo sintetiza los procedimientos y las herramientas utilizados por los programas incluidos en el PUB para el registro de los beneficiarios.

El PUB de la SEDESOL al finalizar la administración en 2006 se constituyó como una base de datos integrada de diversas fuentes de información provenientes de los registros de beneficiarios que generan los programas sociales en su operación. Este sistema contaba en 2006 con más de 45 millones de registros de personas¹² (Del total de registros, 25 millones corresponden al padrón del Programa Oportunidades, 11 millones corresponden al PASL, casi 3 millones son beneficiarios de PROCAMPO¹³, 600 mil corresponden al registro de credenciales para personas mayores de 60 años entregadas por el INAPAM, 500 mil registros corresponden a familias beneficiarias del PAL y 5 millones de registros con muy diversos contenidos de información provienen del resto de los programas, incluidos los programas de los gobiernos estatales¹⁴).

12 En este conjunto pueden existir registros duplicados de personas que participen en diferentes programas que no sean excluyentes de acuerdo con sus reglas de operación.

13 PROCAMPO no es un programa de protección social, sino un programa de subsidios productivos.

14 Los registros de estos 5 millones de beneficiarios se consideran información "parcial", dado que no cubren al conjunto de los beneficiarios de algunos programas. También es importante considerar que la calidad de esa información es variable ya que el proceso de recolección de los datos y los procesos posteriores de administración, resguardo y verificación de los mismos pueden afectar su calidad. Asimismo, su vigencia y su actualidad también pueden variar.

La Unidad de Padrones realiza el cruce de la información proveniente de los diferentes registros y padrones de los programas para identificar posibles duplicidades así como la interacción entre programas no excluyentes. La línea de desarrollo más conocida y valorada generada por la Unidad de Padrones de la SEDESOL hasta fines de 2006 consiste en el desarrollo de un conjunto de herramientas y aplicaciones para el manejo y la consulta de información georreferenciada que permite la generación de mapas que presentan información de diversas fuentes.

El Padrón Único o sistema de información de beneficiarios de la SEDESOL presenta los siguientes tipos de información integrada en un sistema georreferenciado:

- Información de geografía física y política correspondiente a la ubicación de las localidades, la orografía y los relieves del terreno, la hidrografía, los caminos y las delimitaciones políticas de los municipios y los estados.
- Información estadística del Censo de 2000 desagregada hasta el nivel localidad para las localidades rurales y semiurbanas (con población menor de 15 mil habitantes) y desagregada hasta el nivel manzana para las localidades con más de 15 mil habitantes.
- Información de bases de datos relativa a la ubicación de escuelas, unidades de salud, oficinas de correos, centros comunitarios digitales y otros establecimientos gubernamentales cuyas bases de datos fueron entregadas por las entidades gubernamentales o se encuentran disponibles en formato digital.
- Información del registro de los beneficiarios de los programas sociales, que incluye datos básicos de la identidad como el nombre, la edad, el sexo y el programa que recibe el beneficiario.

Tal como se afirmó anteriormente, esta información se puede consultar en mapas que presentan los datos desglosados hasta el nivel localidad para las zonas rurales y semiurbanas (con menos de 15 mil habitantes) y hasta el nivel manzana para las localidades que poseen más de 15 mil habitantes, utilizando las diferentes bases de datos como “capas” sobrepuestas al mapa¹⁵.

3.1.2 El padrón de beneficiarios del Programa Oportunidades

La primera experiencia de identificación de beneficiarios entre la población en situación de extrema pobreza en México, mediante un procedimiento basado en la

15 De acuerdo con el Informe de Labores 2006 de SEDESOL, la Unidad de Padrones reporta el avance de estas tareas. En el informe se afirma que “la tercera línea de acción tuvo como propósito obtener los siguientes productos: Cartografía digital y vectorial actualizada del territorio nacional (50% de avance); Análisis econométrico de las condiciones socioeconómicas de los hogares para la definición de sus perfiles de pobreza (60% de avance); Definición de áreas de concentración de hogares en condición de pobreza (60% de avance); Para las áreas rurales, definición de las zonas de atención prioritaria (65% de avance); Para las áreas geográficas con traza urbana, generación del Índice de Concentración de Pobreza de las Colonias (40% de avance)” Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 2006.

calificación de la información socioeconómica de los hogares, fue realizada por el Progresía, hoy Oportunidades, en el año 1997. Desde entonces hasta la fecha el Progresía-Oportunidades mantuvo el mismo procedimiento de identificación de beneficiarios para la focalización de los apoyos del Programa, que consiste en la aplicación de cuestionarios directamente aplicados y verificados en los hogares, su captura en un sistema informático para el manejo de las bases de datos y la aplicación de un procedimiento estadístico de calificación de un conjunto de variables extraídas del cuestionario para la definición de la elegibilidad utilizando una prueba de medios aproximados (PMT por su siglas en inglés) mediante un procedimiento estadístico objetivo y verificable¹⁶.

El proceso de recolección de la información se fue perfeccionando hasta lograr la reducción de los tiempos de atención y respuesta y el incremento de la calidad de la información y su manejo, hasta llegar al modelo actual en que la recolección, la captura y la calificación de la información, así como la generación de la documentación de incorporación de las familias elegibles, operan mediante un modelo descentralizado basado en Centros de Atención y Registro que permite la realización de ciclos “cortos” que promueven un mayor cuidado y control del proceso.

Dada la dinámica de crecimiento de Oportunidades entre 1997 y 2004 y la necesidad de incorporación de familias para cubrir las bajas anuales del padrón de modo tal que la cobertura total del programa no se modifique, el procedimiento de identificación de los beneficiarios constituye un proceso estable de carácter permanente y sigue estando a cargo de la CN de Oportunidades que se ocupa de la planeación, la ejecución y el monitoreo.

3.2 Fuentes de información

Los principales procesos del sistema de identificación e información de beneficiarios del Programa Oportunidades son: la selección de localidades de atención para garantizar el proceso de crecimiento gradual de la cobertura del Programa y la inscripción de las familias al mismo; la identificación y la selección de los hogares beneficiarios del Programa mediante la aplicación de una metodología que asigna puntajes (PMT) a un conjunto de variables socioeconómicas; la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades de los integrantes de las familias beneficiarias; y el cálculo de los apoyos monetarios correspondientes a cada titular basado en el cumplimiento de las corresponsabilidades y la emisión de los recibos a ser entregados por las instancias liquidadoras en el momento de la entrega de los apoyos.

¹⁶ Este procedimiento contempla además un paso final de validación que consiste en una consulta a la población presente durante las reuniones de incorporación de las titulares beneficiarias en cada localidad sobre posibles errores de inclusión y exclusión. Sin embargo, este paso, que resultó útil para legitimar las decisiones, influyó poco en el proceso de selección e incorporación al programa, por lo que nuevos relevamientos y otras formas de detección de los errores tanto de inclusión como de exclusión tuvieron que ser diseñados y aplicados en etapas posteriores.

Las principales fuentes e instrumentos de estos procesos son:

- El índice de marginación por localidad.
- La estimación del número de hogares en situación de pobreza elegibles en las localidades urbanas.
- La Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCA-SEH) como instrumento de recolección de la información sobre los beneficiarios que es aplicado mediante procedimientos censales en las localidades rurales y mediante procedimientos combinados de atención a la demanda y barridos censales focalizados en las zonas urbanas.
- La metodología aplicada a las variables socioeconómicas para determinar el puntaje de cada hogar y determinar su elegibilidad por parte del Programa.
- Los formularios de inscripción en las unidades de salud y en las escuelas, los formularios para registrar la asistencia a las citas de salud y las sesiones educativas para el cuidado de la salud, y los formularios para registrar la asistencia regular de los becarios a las escuelas, basados en información mensual procesada cada dos meses.
- Los procesos informáticos de cálculo y emisión de recibos con desglose de las transferencias monetarias para cada una de las titulares de acuerdo con el cumplimiento previo de las corresponsabilidades en materia de salud y educación.

Dada la correlación directa entre estos procesos, los cuales constituyen los componentes básicos del sistema junto con las fuentes y los instrumentos de información, es necesario presentarlos de manera detallada, lo que se hace a continuación:

3.2.1 Índice de marginación por localidad

La primera etapa en la selección de los beneficiarios de Oportunidades es la identificación de las localidades a ser atendidas dando prioridad a la selección y la atención de las localidades con mayor nivel de marginación y pobreza. En la primera etapa del Programa que tuvo lugar entre 1997 y 2000, cuando la cobertura se concentró en las localidades rurales con menos de 2.500 habitantes, se utilizó como criterio de priorización el índice de marginación a nivel local. El índice de marginación es un indicador integrado de la condiciones de vida y sociodemográficas de la población, basado en el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)¹⁷. Las localidades con el índice más alto de marginación,

17 El índice de marginación fue creado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). A principios de los años noventa había sido calculado en el nivel del estado y el municipio. Los requerimientos del programa en sus inicios demandaron la desagregación de la información y la generación del índice a nivel de la localidad. Cabe mencionar que el primer coordinador nacional, titular del Progreso (hoy Oportunidades), el Dr. José Gómez de León (q.e.p.d), había sido anteriormente el secretario general, titular del CONAPO.

caracterizadas como de muy alta y alta marginación, fueron las primeras en ser incorporadas al Programa.

Sobre la base de los resultados positivos de la evaluación de impacto y del logro de la estabilidad operativa del Programa, el nuevo gobierno correspondiente a la administración 2000-2006 tomó la decisión de cubrir gradualmente al conjunto de la población objetivo, independientemente de su ubicación geográfica. Para realizar esta meta fue preciso generar un nuevo criterio de focalización geográfica adecuado a las áreas urbanas.

Durante 2001 se incorporaron al Programa Oportunidades las localidades de hasta 50 mil habitantes que presentaban por lo menos un área geoestadística de alta o muy alta marginación. Sin embargo este enfoque, que copiaba el modelo rural, fue desechado a partir de 2002 porque generaba problemas de cobertura al dejar afuera a los hogares ubicados en el resto de las áreas geoestadísticas, dado que el Programa debía cubrir hogares en situación de pobreza y el criterio geográfico es sólo un criterio de priorización y no de elegibilidad. Esta distinción entre el criterio de prioridad y el criterio de elegibilidad es clave porque permite que la focalización geográfica no se convierta en una fuente de exclusión *a priori* de los hogares en situación de pobreza. A partir de 2002 se utilizaron la concentración de pobreza y la estimación del número de hogares en situación de pobreza potencialmente elegibles (incidencia de la pobreza) como factores de priorización para el crecimiento de la cobertura en las localidades urbanas.

El padrón de Oportunidades se generó mediante un proceso gradual de crecimiento de la cobertura, para lo cual fue necesario establecer un criterio de priorización que permitiera combinar criterios de equidad y justicia social con criterios de eficiencia y eficacia al dar atención en primer lugar a las localidades con altos índices de marginación, a fin de promover la identificación y la selección de hogares. En programas similares implementados en otros países se utiliza la focalización geográfica como criterio de elegibilidad, de tal manera que, en principio, los programas excluyen a los hogares en situación de pobreza que viven fuera de los municipios, las provincias o las zonas geográficas focalizados. Este no es el caso de Oportunidades que opera en todo el territorio y abarca el 100% de los municipios y las entidades federativas (los estados y el Distrito Federal) a partir de 2004.

3.2.2 Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)

La metodología de puntajes para la selección de beneficiarios de Oportunidades tiene como base la información de la ENIGH¹⁸. Esta encuesta cuenta con información detallada acerca de todas las fuentes de ingresos monetarios y no monetarios de los hogares, sobre cada uno de los rubros del gasto que realizan los hogares, sobre el equipamiento de la vivienda, los enseres y los bienes, y también

18 El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se encarga de realizar la ENIGH.

respecto de las características demográficas y socioeconómicas de cada uno de los integrantes del hogar. La ENIGH se realiza regularmente¹⁹ y tiene representatividad en el nivel nacional y en las áreas urbanas y rurales.

Desde la puesta en marcha del Programa Oportunidades se reconoció que el ingreso de los hogares no era en sí mismo el único factor ni el más adecuado para identificar a la población en situación de pobreza. La utilización del ingreso del hogar como único criterio puede conducir a subestimar la pobreza, ya que, por ejemplo, las familias que se encuentran en peores condiciones tienden a incorporar un mayor número de miembros a la actividad laboral. A menudo son los niños y los jóvenes quienes se ven imposibilitados para desarrollar sus capacidades al no poder asistir a la escuela y experimentar el abandono escolar, situación que posee un impacto altamente negativo en el desarrollo de sus niveles de bienestar en la edad adulta.

En el Programa se optó por desarrollar una aproximación multidimensional a la pobreza, y a tal fin, además del ingreso, se incorporaron otros indicadores de la condición social y económica de las familias. Entre estos indicadores se encuentran la composición y el tamaño del hogar; la edad, la escolaridad, la participación laboral y el tipo de ocupación de sus miembros; y el equipamiento de la vivienda y la posesión de bienes y enseres domésticos. Esta definición implica que el Programa, especialmente en las zonas rurales, opta por la inclusión de aquellos hogares que presentan características similares a aquellos que se encuentran en situación de pobreza extrema, aun cuando su ingreso (estimado) sea mayor. En otras palabras, en las zonas rurales el Programa opta por ampliar el error de inclusión o “fuga” para reducir el error de exclusión o subcobertura (Regalía y Robles, 2006).

Las variables derivadas de la ENIGH que se utilizan en la metodología de puntajes del Programa (el PMT de Oportunidades) son las siguientes: número de personas; identificación del jefe o la jefa de hogar; la edad y el sexo del jefe de hogar; la escolaridad del jefe de hogar; el principal material de los pisos; el número de cuartos en la vivienda; la disponibilidad de agua corriente en el excusado; la posesión de refrigerador, estufa de gas, lavadora de ropa, vehículos; la localidad; el número de niños entre 0 y 11 años; y el acceso a la seguridad social. El análisis discriminante es la técnica estadística que con mayor precisión permitió determinar cuáles eran las características más comunes en los hogares en situación de pobreza y al mismo tiempo identificar a aquellas que marcaban una mayor diferencia con los hogares que no eran pobres. Otro aspecto importante de esta técnica es que permite identificar el peso que tiene cada característica en la clasificación de los hogares. Esto es relevante ya que del conjunto total de

19 El Banco de México realizó la ENIGH en 1963 y 1968; en 1977 su realización estuvo a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto; y el INEGI se hizo cargo de su realización en los años 1984, 1989, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006.

variables disponible en la ENIGH se pudo identificar cuáles eran irrelevantes para el propósito del análisis, es decir, para la clasificación de las familias²⁰.

Recuadro 7.1

Sistema de puntajes

La metodología que aplica Oportunidades para la identificación de los hogares en situación de pobreza es objetiva y su aplicación evita la discrecionalidad en la selección de las familias susceptibles de ser incorporadas al Programa. Esto se realiza por medio de un sistema de puntajes que resume en un sólo indicador un conjunto de características de la familia. Este sistema es el resultado de aplicar la técnica estadística multivariada llamada análisis discriminante. Esta técnica permite tipificar tanto el perfil de las familias que se encuentran en situación de pobreza como el perfil de los hogares que no están en esa situación.

Con el análisis discriminante se establece una función matemática que clasifica a los hogares de cada grupo de acuerdo con el perfil que los identifica. La función discriminante “Y” es una combinación lineal de variables que clasifica de la manera más homogénea posible a las familias dentro de cada uno de los grupos y a la vez diferencia al máximo posible a los hogares de uno y otro grupo.

$$Y = b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3 + \dots + b_nX_n$$

Las X_i son las distintas características de las familias, como el número de personas que perciben ingresos por trabajo, el número de niños y niñas que no asisten a la escuela, el equipamiento de la vivienda y la posesión de bienes, entre otras. Los puntajes se calculan a partir de los coeficientes de la función b_i de modo tal que a cada una de las características del hogar relevantes para su clasificación se le asocia un valor. Este se puede sumar para obtener una medida resumen con la cual es posible clasificar a las familias dentro de los dos grupos de interés.

El análisis discriminante requiere una aproximación inicial para la identificación de los hogares beneficiarios que se basa en el ingreso de las familias. El indicador que se utiliza para esta primera aproximación es el ingreso monetario mensual per cápita de los miembros del hogar mayores de 15 años. Este ingreso se compara con el costo actualizado (a partir del Índice Nacional de Precios al Consumidor en el rubro de alimentos, bebidas y tabaco) de la Canasta Normativa Alimentaria definida por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos

RECUADRO 7.1 continúa en página siguiente ►►

20 Una discusión sobre el análisis discriminante y otras técnicas estadísticas para la calificación de los hogares en función de la pobreza extrema puede consultarse en Hernández, Orozco y Vázquez (2005).

Marginados (COPLAMAR) multiplicado por un factor de 1,34 que contempla un mínimo para gastos no alimentarios. En esta primera aproximación se considera que los hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta alimentaria son, en principio, similares a los hogares que viven en situación de pobreza extrema, mientras que los hogares con ingresos monetarios iguales o superiores al costo de la canasta de referencia son semejantes a aquellos que no se encuentran en dicha condición, creándose así dos grupos. La clasificación final es el resultado de aplicar el análisis discriminante y ya no depende del ingreso reportado sino de las características socioeconómicas de la familia.

Fuente: Reglas de Operación del Programa Oportunidades.

3.2.3 Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH)

La elaboración del cuestionario de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH), con la que se obtiene la información de las familias susceptibles de ser incorporadas al Programa, contiene un amplio número de preguntas además de las variables utilizadas para la metodología de puntajes. La ENCASEH recoge abundante información no solamente para realizar la clasificación correcta, sino también con propósitos de evaluación y para su potencial utilización en un sistema único de beneficiarios, porque en la etapa original se previó que la información obtenida pudiera ser utilizada por otros programas de la política social en una siguiente etapa.

Hoy se acepta que es más efectivo y eficiente usar cuestionarios breves y sencillos para minimizar los errores, reducir el tiempo de entrevista y de captura y minimizar los costos. La ENCASEH en las primeras fases (1997-1998) formó parte de la información que constituyó la “línea de base” de la evaluación para los hogares seleccionados aleatoriamente para formar parte de las muestras de evaluación. En esos casos sí se utilizó el conjunto de la información.

En el año 2002, al iniciar la incorporación las localidades urbanas, se desarrollaron dos variaciones sobre la ENCASEH. Una de ellas es la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares Urbanos (ENCASURB) que equivale directamente a la ENCASEH, salvo por algunas precisiones aplicadas a las preguntas o la incorporación de dos o tres elementos propios de las zonas urbanas, empezando por una forma más completa y precisa de establecer la ubicación de la dirección de cada hogar. La otra variante fue la generación de una cédula resumen para ser aplicada tanto en los módulos de atención a la demanda como en los “barridos” de tipo censal en las zonas de alta concentración de la pobreza. Dado que en las zonas urbanas la proporción de los hogares elegibles se reduce significativamente, aun en las zonas con mayor pobreza, la aplicación de una cédula resumen que concentra las variables utilizadas en la metodología de

puntajes permitió descartar de una manera más ágil a los hogares no elegibles y proceder a aplicar las encuestas completas, mediante visita directa a los hogares, solamente en el caso de aquellos hogares potencialmente elegibles.

3.2.4 Sistema Integrado de Información Operativa de Oportunidades (SIIOP)

El SIIOP es el sistema informático que administra la información sobre los integrantes de las familias beneficiarias necesaria para la operación de Oportunidades. Permite realizar los procesos de verificación del cumplimiento de las responsabilidades para cada una de las familias y los procesos de cálculo de apoyos monetarios individualizados para cada titular conforme a su cumplimiento o incumplimiento con los compromisos establecidos por el Programa. Este sistema se conforma mediante tres conjuntos de información: los datos básicos de identidad de cada uno de los integrantes de las familias beneficiarias; el registro del cumplimiento de las responsabilidades, con información mensual acopiada, registrada y manejada en ciclos bimestrales; y la información sobre los apoyos monetarios que reciben las familias beneficiarias bimestralmente.

La información del primer bloque o conjunto de información proviene de la carátula de la ENCASEH: nombre, sexo, edad, grado que cursan los niños, niñas y jóvenes y ubicación geográfica. El conjunto de esta información se asocia a un número o código único asignado por el Programa. La información del segundo bloque proviene de la emisión y la captura de los formularios de inscripción y asistencia a los servicios de salud y educación.

La inscripción en el caso de las unidades de salud es única y se basa en el formulario denominado “S1” que se entrega a la titular aceptada en el Programa y constituye su identificación provisional como beneficiaria del mismo. La titular acude a la unidad de salud asignada, donde se le abre un expediente y se programan las citas para los integrantes del hogar de acuerdo con su edad, sexo y condición de salud por lo menos para los primeros seis meses. Un talón del formulario se sella y se devuelve a la titular. La captura del talón constituye el detonador que activa a la familia en el SIIOP para la emisión de los apoyos. Para el caso de la inscripción de becarios se utiliza el formulario “E1” que es entregado a las escuelas y a las titulares anualmente para ser validado por las escuelas. El SIIOP genera bimestralmente la impresión de los formularios organizados por unidad de salud, zona o jurisdicción y estado, según un orden logístico, para su distribución a las unidades de salud y las escuelas²¹.

Este sistema es la columna vertebral del Programa y su funcionamiento regular y estable constituye la “línea de producción” basada en tiempos y movimientos establecidos para lograr cada paso y punto del proceso “justo a tiempo” para la operación eficiente de Oportunidades. Su funcionamiento implica la correcta

21 La emisión de los formatos se programa según un orden logístico basado en las zonas y las rutas para su distribución.

y oportuna realización de procesos informáticos y procesos logísticos para el intercambio de información entre más de 115 mil planteles educativos y más de 17 mil unidades de salud en un ciclo bimestral permanente.

El SIIOP permite generar la impresión de más de 400 mil formularios bimestralmente en las coordinaciones estatales a fin de que sean distribuidos y recuperados posteriormente por medio de los canales de los servicios educativos y de los servicios de salud de los gobiernos estatales para las escuelas y las unidades de salud, una vez completados con la información sobre el cumplimiento de los titulares en lo referente a la asistencia a las citas de salud o sesiones educativas para el cuidado de la salud y la asistencia de los becarios y las becarias a la escuela. Los formularios utilizan códigos de barras y marcas ópticas en caso de inasistencia para ser “capturados” mediante lectura óptica en las coordinaciones estatales de Oportunidades.

Todo este ciclo, dado su carácter permanente y de interacción entre diferentes actores, estructuras, sistemas educativos y de salud y órdenes de gobierno, requiere una organización precisa y un diseño logístico que considere todos los detalles necesarios para el manejo de los procesos masivos de intercambio de información en papel que surgen del SIIOP y se reincorporan luego de forma oportuna al sistema para realizar el siguiente proceso: el cálculo para la emisión de los apoyos monetarios basado en el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de cada uno de los titulares y los becarios.

La información del tercer bloque del SIIOP proviene de los propios procesos informáticos de cálculo para la asignación de los montos individualizados para cada titular. Este proceso permite la estimación de los montos de los recursos a ser depositados en cada entidad liquidadora para cada estado y la emisión de los recibos con información detallada y desglosada por componente y por becario en el caso de los apoyos educativos, que son desagregados mensualmente y ordenados de acuerdo con las rutas de entrega de los apoyos para cada punto de entrega, tanto para los puntos móviles como para las sedes situadas en sucursales. (Por medio del SIIOP cada bimestre o en el período establecido (la inscripción escolar genera un indicador anual) se obtiene la información necesaria para la elaboración de los indicadores de gestión y resultados (producto) intermedios del Programa. Estos indicadores permiten detectar problemas en la operación de forma oportuna y desarrollar una pronta solución.

3.3 Usos actuales y potenciales del sistema de información

Los usos del sistema de información del programa Oportunidades son los siguientes:

1. La certificación de corresponsabilidades y la entrega de transferencias. El SIIOP constituye la base informática para el proceso continuo de verificación de las corresponsabilidades de las familias beneficiarias y para la emisión de las transferencias monetarias basadas en esa verificación. El

proceso administrativo u operativo de gestión del Programa se constituye así en la fuente para el monitoreo de la entrega de los beneficios económicos (transferencia de ingresos), la provisión de los servicios y el avance de los becarios en la educación. Asimismo es una fuente de actualización y actividad permanente en el padrón.

2. La identificación de las familias elegibles y su incorporación al programa. La selección de las localidades y la aplicación de las cédulas (ENCASEH) en las localidades seleccionadas constituyen el mecanismo único y directo de ingreso de las familias al Programa. En este sentido, el sistema de información mexicano, hasta ahora por lo menos) tiene su funcionamiento por medio del Programa Oportunidades, está atado a la dinámica de crecimiento del Programa y a sus ciclos operativos para la incorporación de nuevos hogares. Durante los años de crecimiento de la cobertura entre 1997 y 2004, la aplicación de encuestas y la generación de información socioeconómica se realizaron con el propósito de alcanzar la meta de cobertura autorizada por el Congreso en el presupuesto e implicaron el desarrollo de procesos de perfeccionamiento e innovación que posibilitaron la mejora sustantiva del proceso de recolección de datos, de los instrumentos utilizados y del manejo y el resguardo de la información. Asimismo, permitieron la aplicación cuidada y supervisada de la metodología de puntajes como criterio único y riguroso de elegibilidad. A partir de 2004 el Programa alcanzó la cobertura meta fijada en 5 millones de hogares en el 100% de los municipios y estados del país, en todo tipo de localidades, desde las más pequeñas hasta las zonas metropolitanas con población mayor a un millón de habitantes (con la única excepción de las localidades sin acceso a los servicios de salud y educación). El proceso de aplicación de encuestas e identificación de hogares ha continuado debido a que el padrón de Oportunidades tiene un carácter dinámico con bajas permanentes.
3. La evaluación de impacto. La información relevada en la ENCASEH en las zonas rurales en 1997 y en la ENCASURB en 2002 constituye una de las fuentes de información de la “línea de base” de la evaluación de impacto para aquellos hogares incluidos en la muestra para la evaluación. Es importante aclarar que la evaluación utiliza además otras encuestas y estudios biológicos, médicos y antropométricos, así como exámenes cognitivos y un conjunto de herramientas mucho más amplias que se aplican a los hogares de la muestra o en algunos casos a alguno de los integrantes de los hogares muestra, de acuerdo con su edad.
4. El aporte de información al PUB de la SEDESOL. La información del padrón de Oportunidades se entrega a la Unidad de Padrones para que sea integrada como una de las fuentes principales de información del PUB de la SEDESOL. Es la fuente que posee la información más actual y oportuna y que cuenta con la mayor cantidad de información incluida en el PUB. La entrega de esta información permite que la Unidad de Padrones de la

SEDESOL realice verificaciones de la consistencia interna del padrón para identificar potenciales duplicados, así como las posibles duplicidades con otros programas en cuya normatividad se establece su carácter excluyente por presentar un mismo objetivo.

En suma, el Sistema de Identificación e Información de Beneficiarios de Oportunidades constituye el mecanismo más avanzado para la focalización objetiva de los programas orientados a la población que vive en situación de pobreza en México. Esta vinculación indisoluble entre el Programa y el sistema de información presenta fortalezas destacadas como la relación costo-beneficio de su generación y gestión, la búsqueda activa de los hogares más vulnerables en las zonas más aisladas, el conjunto de los mecanismos que permiten la actualización de la información y el uso del sistema como base de la entrega de las transferencias.

Al mismo tiempo, los mismos aspectos considerados desde una perspectiva más amplia constituyen las debilidades de la vinculación entre el SIIIB y el Oportunidades: la dependencia de las metas de crecimiento y cobertura del Programa para la aplicación de las encuestas y la necesidad de que las localidades cuenten con acceso a los servicios de salud y educación, vívale carácter dinámico del padrón que “pierde” la información sobre los hogares dados de baja y los costos asociados al complejo proceso de verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades.

Recuadro 7.2

Usos potenciales del padrón de Oportunidades: ¿es posible generar un sistema integrado (único) de asignación de beneficios o servicios sociales usando el padrón de Oportunidades?

La integración del padrón único presenta obstáculos políticos y técnicos. Entre estos últimos figura la necesidad de actualizar oportunamente la información, lo cual no se ha dado de manera fluida en el caso del padrón de oportunidades.

También, la potencial complementariedad de los programas requiere ser revisada para evitar la generación de efectos contradictorios o no deseados. Por ejemplo, en el caso de las viviendas de las zonas rurales, en lugar de construir unidades habitacionales al estilo urbano, sería conveniente invertir en el mejoramiento de las viviendas para lograr mejoras en la salud mediante el uso de mejores materiales en las paredes, el techo y el piso, la construcción de letrinas y la promoción del acceso a estufas de gas o estufas que disminuyan el consumo de leña.

Finalmente el problema más importante es la débil capacidad de cobertura de la gran mayoría de los programas sociales. Se trata de programas que disponen de recursos escasos, están organizados según enfoques centrados en la oferta, se basan en requisitos y procedimientos que dificultan el

RECUADRO 7.2 continúa en página siguiente ►►

acceso y responden a presiones para ejercer el gasto en tiempos reducidos.

Sin embargo, las posibilidades son mucho mayores que las limitaciones. La política social puede contar con la información generada en Oportunidades, que aún tiene vigente en su gran mayoría y que, en cualquier caso, es con toda certeza la “mejor información disponible” para la toma de decisiones y la planeación y la programación operativa de acciones o intervenciones destinadas a la población que vive en situación de pobreza. Además también cuenta con la capacidad operativa, la experiencia y las economías de escala logradas por la entidad que ejecuta el programa Oportunidades: la Coordinación Nacional (CN).

Durante el período 2001-2006 se realizaron diversos intentos por utilizar la información del padrón para focalizar otros apoyos. Algunos funcionaron mejor que otros y se establecieron dos caminos promisorios: la generación de un sistema de información local para la toma de decisiones y la asignación de nuevos beneficios.

La experiencia más desarrollada del primer tipo se realizó en San Luis Potosí en colaboración con el gobierno del estado para la implementación de un proyecto piloto denominado “Supera”, que se basó en la experiencia del Programa “Puente” de Chile, la cual fue adecuada a la realidad mexicana y a los recursos humanos disponibles para llevar adelante el acompañamiento familiar, así como a los programas y los recursos existentes para garantizar el conjunto de las dimensiones establecidas y los “mínimos” de bienestar. Otra experiencia exitosa de gran escala fue la articulación del programa de educación de adultos y los adultos beneficiarios del Programa Oportunidades con rezago educativo en Zacatecas.

La experiencia del segundo tipo que muestra la potencialidad del padrón de Oportunidades para focalizar nuevos apoyos fue la creación en 2006 de una transferencia económica extra destinada a los adultos mayores en situación de extrema pobreza mayores de 70 años de edad. La definición operativa consistió en utilizar el padrón de Oportunidades y sus procedimientos operativos para identificar a los adultos mayores ya incluidos en el padrón, verificar su permanencia en el hogar y realizar la transferencia bimestral como parte de la transacción de la entrega de apoyos a las titulares, con un desglose específico en el recibo, procurando que el apoyo extra fuera entregado a los adultos mayores por las titulares. En menos de un año la Coordinación logró identificar a los beneficiarios, actualizar la información y entregar transferencias a más de 800 mil adultos mayores.

Resulta claro que la capacidad operativa de la Coordinación del Programa y la madurez de sus procesos posibilitó que, sobre la base de las adecuaciones y los fortalecimientos necesarios, el organismo actualmente res-

ponsable del Programa pudiera desdoblarse su función para asumir tareas de generación del padrón por otros programas (para el Padrón Único) e incluso para la entrega de transferencias monetarias ligadas al desarrollo humano y la protección social, lo cual permite conservar el diseño y los objetivos de Oportunidades sin agregar modificaciones o tareas nuevas y, al mismo tiempo, aprovechar las economías de escala y la capacidad operativa de la CN.

Fuente: Elaboración propia.

4. Operación del sistema

Los aspectos operativos incluyen los procesos de identificación de hogares y su incorporación al padrón del programa Oportunidades, la recertificación de los hogares incorporados y el proceso de “mantenimiento y actualización permanente del padrón” mediante el registro de altas, bajas y cambios en los hogares. Los aspectos tecnológicos se relacionan con el manejo de la información básica sobre las plataformas informáticas, el hardware, el uso de las tecnologías y los campos de desarrollo en la evolución reciente del Programa. Los aspectos institucionales tienen que ver con las disposiciones del cuidado y la confidencialidad del acceso a los datos personales, los procesos de intercambio de información, las limitaciones causadas por la falta de la cédula de identidad en México y las formas más comunes de identificación usadas, y su relación con la integración y gestión del SIIIB. Finalmente se presenta una estimación aproximada de costos de este sistema.

4.1 Aspectos operativos

4.1.1 Aspectos operativos de la selección y la identificación de los hogares

Dentro de la etapa de selección de localidades, además del grado de marginación de las localidades o la concentración e incidencia de la pobreza, se consideraron las condiciones de acceso a los servicios de educación básica y salud. Este es un factor indispensable a ser considerado por el diseño del Programa, pues las condiciones de acceso a los servicios de educación y salud se definen estableciendo polígonos con las áreas de influencia de la red de carreteras y caminos. Para verificar el acceso a los servicios se establecieron criterios para definir el radio de influencia de las escuelas y las unidades de salud de acuerdo con su ubicación geográfica respecto de las carreteras y los caminos, a fin de definir las localidades a atender. La CN de Oportunidades conformó un Sistema de Información Georreferenciado (SIG) en el que se conjugan sistemas cartográficos automatizados con la información estadística de los censos de población²². Desde 1997 se ha incorporado al SIG la información sobre los servicios educativos y los servicios de salud.

²² El INEGI es la entidad encargada de realizar el censo de población y los conteos de población. Para la operación del Oportunidades se utilizó la información del XI Censo de Población y Vivienda de 1990, el XII Censo de Población y Vivienda de 2000, el Censo de Población y Vivienda de 1995 y el Censo de Población y Vivienda de 2005.

Hasta 1999, la CN de Oportunidades contrataba empresas externas para que se hicieran cargo de la realización de la ENCASEH, así como de la captura de la información de los cuestionarios de la encuesta. El personal de la CN se encargaba de supervisar el trabajo de campo hasta el momento de la entrega de los cuestionarios a la empresa de captura. El siguiente paso consistía en verificar y validar la información de la base de datos que entregaba la empresa de captura. Para cada una de las variables se verificaba que los códigos estuvieran en rango, se corroboraban posibles inconsistencias y los datos se contrastaban con la información disponible en una muestra de cuestionarios. Al concluir este proceso se entregaba la base de datos depurada al área responsable del análisis y la aplicación del sistema de puntajes para determinar los hogares elegibles en las oficinas centrales de la CN. Una vez aplicado el sistema de puntajes e identificadas las familias susceptibles de ser incorporadas, la información se entregaba al área de la CN responsable del padrón y las transferencias, la Dirección General de Padrón y Liquidación, a fin de emitir la documentación para la incorporación y generar la base para la integración del padrón activo con las familias incorporadas.

Este proceso generaba cuellos de botella y problemas en el resguardo y la consistencia de la información, así como retrasos, pérdida de información y la imposibilidad de corregir en plazos cortos las inconsistencias de los cuestionarios, lo cual generaba errores de exclusión por causas operativas. Sin embargo, la curva de aprendizaje fue superándose gradualmente. Desde 1998 una parte de las encuestas fue realizada por personal contratado directamente por la CN, pero el proceso de captura seguía realizándose mediante terceros y la calificación seguía dependiendo de un proceso totalmente concentrado y centralizado con amplios márgenes de retraso, de tal manera que hasta 1999 las metas de crecimiento previstas, propuestas al Congreso en el presupuesto, no se alcanzaron en un 100%.

A partir de 2003, se modificó la operación de captura y calificación de las encuestas, gracias a la experiencia lograda en 2002 con el levantamiento urbano realizado mediante los módulos de atención a la población, que serán descritos en el siguiente apartado. En las localidades rurales la recolección de datos se sigue realizando por barrido. La diferencia central es que el personal encargado de recoger los datos está adscrito a los Centros de Atención y Registro (CAR) y su tarea es coordinada por estos, lo cual permite que las brigadas entreguen las encuestas de manera inmediata (sin esperar que estas regresen a la Coordinación Estatal o sin esperar su envío a la captura central). Además el personal que recoge los datos se encuentra en los módulos de atención del programa, lo cual reduce los tiempos y, sobre todo, minimiza los errores y la pérdida de información propia de los procesos masivos marcados por fechas límite.

El sistema instalado en los CAR incorpora el procedimiento para aplicar la metodología de puntajes, que se realiza en forma automatizada y descentralizada. La base de datos ya calificada es recibida en la Dirección de Padrón y

Liquidación mediante procesos informáticos de sincronización y conciliación, para que pueda ser incorporada al padrón base y después pueda ser integrada al SIIOP. En las CAR se imprime la papelería que se entrega a las titulares en el momento de la incorporación.

En las áreas rurales, Oportunidades aplica un procedimiento censal para la recolección de la información de los hogares. En cuanto a las áreas urbanas, su complejidad requirió que se modificara la estrategia de recolección de la información. Dados los costos y el tiempo requeridos para la realización de un censo, se decidió realizar la Encuesta ENCASURB mediante un procedimiento de atención a la demanda a partir de 2002. Mediante un proceso intensivo de difusión focalizada en las zonas de mayor pobreza y, cuando ello es posible, mediante el uso de los medios de comunicación locales, se convoca a las familias a acudir a los módulos para ser encuestadas si estas consideran que cumplen con el perfil socioeconómico del Programa. El personal de los CAR procesa una cédula resumen, capturando los datos de forma directa en el sistema, lo cual permite realizar la encuesta completa sólo si el hogar es potencialmente elegible. Para realizar este proceso urbano se diseñó y desarrolló el sistema de captura y aplicación del puntaje en forma automatizada, que ahora se aplica a todas las encuestas. Los hogares elegibles reciben una visita de verificación.

A partir de 2004, sobre la base de los resultados de la evaluación de la primera experiencia de focalización masiva en zonas urbanas, se decidió combinar los procedimientos operativos para incluir la posibilidad de realizar “barridos” censales en las zonas de mayor concentración de pobreza, a fin de captar a un mayor número de hogares elegibles que por diversas razones podían resultar excluidos en caso de no asistir a los módulos. El procedimiento combinado aplicado en las zonas urbanas dio un mejor resultado.

A partir de esta nueva modalidad de recolección de datos descentralizada, tanto para la atención a la demanda como para la captura descentralizada de los datos censales en las localidades rurales, se generó una instancia responsable de operaciones en la CN de Oportunidades: la Dirección General de Atención y Operación (DGAO), cuya creación permitió organizar a la CN con base en procesos.

4.1.2 Aspectos operativos de la recertificación de las familias beneficiarias

El proceso de recertificación se aplica a las familias beneficiarias que cumplen tres años desde su incorporación al Programa. Este proceso consiste en someter de nuevo a las familias a la evaluación de su condición socioeconómica con el fin de establecer si continúan o no en situación de pobreza. Oportunidades, desde su origen como Progresá en 1997, es el primer programa en México que establece este tipo de revisión para el egreso de familias que ya no cumplen con el perfil de las familias beneficiarias²³.

23 Las definiciones sobre los resultados de la recertificación y el egreso de las familias se tomaron gradualmente conforme al avance del programa y con base en los estudios de evaluación para evitar la

NOTA 23 continúa en página siguiente ►►

El cuestionario de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCRECEH) contiene básicamente las mismas preguntas que las encuestas originales, la ENCASEH y la ENCASURB, con dos variantes. Incluye como información adicional datos sobre la fecha de adquisición de enseres domésticos e indaga sobre posibles condiciones de vulnerabilidad para medir el riesgo de las familias de permanecer en o regresar a la situación de pobreza.

El proceso operativo para la recertificación se inicia con la identificación de los hogares que cumplen tres años como beneficiarios en el Programa, los cuales son incluidos en el listado de las familias que deben someterse a la recertificación. Se programa el proceso para evitar que las tareas se concentren en un sólo mes y se organiza la aplicación de las encuestas de recertificación a fin de que estas puedan realizarse durante todo el año. Sobre la base del nuevo modelo que programa los procesos alineados el personal operativo de los CAR instala mesas de atención para realizar las diferentes tareas operativas, incluida la recertificación.

En el nuevo modelo operativo el personal de Oportunidades es el responsable de notificar y convocar a las titulares para informarles en qué consiste la recertificación y cómo se llevará a cabo. Este personal, además, aplica el cuestionario de la ENCRECEH a las titulares que aceptan ser recertificadas. Para un subconjunto muestral aleatorio, predefinido en la papelería y generado automáticamente por el sistema, se programa una visita domiciliaria con el fin de verificar la información entregada durante el proceso de recertificación. Dado que hay tiempos más flexibles y más amplios, los cuestionarios se entregan a empresas de captura, evitando así sobrecargar la estructura de personal de los CAR. La siguiente etapa del proceso consiste en integrar y depurar la base de datos de la empresa de captura. Los cuestionarios de la ENCRECEH quedan bajo el resguardo de la Coordinación Estatal. Las oficinas centrales evalúan las condiciones socioeconómicas de las familias que se recertifican una vez depurada e integrada la base de datos entregada por la empresa de captura.

La recertificación genera resultados que deben ser integrados al padrón. Entre los posibles resultados es posible identificar familias que no aceptaron la recertificación, situación que deriva en la baja; familias que ya no se encuentran en situación de pobreza y que por tanto egresan del padrón y del Programa; familias que aún se encuentran en situación de pobreza extrema y por lo tanto continúan recibiendo los apoyos del Programa; y familias que, superando el punto de corte original, se encuentran por debajo de la línea de pobreza y por lo tanto pasan a integrar el Esquema Diferenciado de Apoyos²⁴.

suspensión de apoyos a las familias que pudieran regresar a su condición anterior y el sostenimiento de familias que no requiriesen estos apoyos. También fue revisado el tiempo de la recertificación. Al principio esta se realizó después de tres años, pero no se definió el plazo para una segunda recertificación (esta no se realiza cada tres años). La definición actual, basada en los estudios disponibles y en la experiencia acumulada, recomienda aplicar la recertificación cada seis años.

24 La definición del esquema diferenciado se sustenta en dos consideraciones basadas en información sólida. Por una parte, se conserva el apoyo a las familias que poseen hijos que estén cursando la secundaria y la educación media superior porque ellos presentan el mayor riesgo de deserción, y su

4.1.3 Aspectos operativos del mantenimiento y la actualización del padrón en la operación regular

Otra fase de la operación y la gestión del padrón de beneficiarios es su mantenimiento y actualización. Varios procesos que componen la operación del Programa impactan en el padrón activo, los cuales ya han sido explicados anteriormente: la certificación del cumplimiento de las corresponsabilidades, la entrega de los apoyos a las titulares y la recertificación de las familias beneficiarias. Con la información permanente que es recibida desde las escuelas y las unidades de salud se generan suspensiones temporales y definitivas en el padrón y se ejerce la suspensión de los apoyos educativos o la transferencia monetaria base. También el proceso de entrega de las transferencias genera movimientos en el padrón. El hecho de que la titular no recoja sus apoyos monetarios durante dos ocasiones consecutivas es causal de suspensión de la emisión de los apoyos.

La recertificación y sus resultados también generan movimientos en el padrón. Las familias que permanecen incorporadas al mismo son aquellas que aún se encuentran en situación de pobreza y las familias que clasifican para integrar el Esquema Diferenciado de Apoyos.

Finalmente, el procesamiento de los trámites y las solicitudes de las titulares del Programa también genera movimientos de actualización en el padrón. A partir de 2005, como parte del proyecto de mejora continua, Oportunidades recibe las solicitudes de las familias beneficiarias por medio de una ficha “única” de atención, como parte de los procesos alineados y del nuevo modelo de atención basado en los CAR. La ficha se controla mediante el sistema con un folio y un código de barras para garantizar que las solicitudes sean atendidas a tiempo y en forma adecuada.

Las solicitudes que se presentan en la ficha pueden tener que ver con la corrección de datos de los integrantes, el cambio de titular, la reexpedición de apoyos monetarios, la reposición de la planilla de etiquetas para recoger los apoyos monetarios, el alta de nuevos integrantes, la reintegración de integrantes, la baja de integrantes, la reactivación de la familia y la reincorporación de la familia. La atención que se da a estos trámites incide sobre el padrón activo. Además en esta ficha el personal del Programa puede reportar situaciones como el fallecimiento de la titular o la solicitud de cambio de domicilio. La solicitud de atención se puede presentar durante el proceso de entrega de los apoyos, en los CAR, en los módulos y mesas de atención o en la Coordinación Estatal.

permanencia y su avance escolar constituyen el objetivo primordial del programa, por lo que se trata de minimizar al máximo posible el riesgo y se genera una salida demográfica más coherente, que es la culminación de la educación media superior en el 12° grado. El retiro del apoyo alimentario y de las becas para primaria se sustenta en la consideración del ingreso de las familias que se encuentran por encima de la línea de pobreza de capacidades y en la evaluación de impacto que establece que las becas de primaria tienen impacto redistributivo pero presentan un impacto marginal en la asistencia dado el alto nivel de cobertura de la educación primaria en México.

4.2 Aspectos tecnológicos

La operación de Oportunidades se basa en el desarrollo y la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación y tiene como sistema central el SIIOP que maneja el padrón, la certificación de las corresponsabilidades (monitoreo de las condicionalidades) y la entrega de transferencias.

El soporte tecnológico incluye un conjunto de servidores en las oficinas centrales conectados en red con los sistemas de seguridad y respaldo que son la base del hardware sostienen a este sistema, que a partir de 2000 estableció su conexión en red con 31 oficinas de los estados de la república y a partir de 2004 estableció la conexión en red para ciertos procesos operativos con los 130 CAR existentes en el país.

La conectividad de la red es la base de la operación, que permite desarrollar procesos descentralizados de consulta, gestión, actualización, captura y registro de la información, así como mantener la seguridad en el procesamiento de 30 millones de transferencias individualizadas al año y la gestión de 1.200.000 trámites, además de permitir la impresión, la validación y la captura de los formularios de certificación de las corresponsabilidades: 272 mil formularios bimestrales de salud, 300 mil formularios bimestrales de educación y 6 millones de formularios anuales de inscripción para la generación del padrón de becarios.

Existen sistemas y servidores dedicados al manejo de los diferentes sistemas y bases de datos de operación del Programa y en particular de las bases de datos que constituyen el Sistema Integrado de Información e Identificación de Beneficiarios, que está constituido por los sistemas desarrollados por el personal informático de la CN, entre los cuales figuran:

- El SIG.
- La base de datos de la ENCASEH.
- La base de datos de la ENCRECEH.
- El Sistema Integrado de Información Operativa de Oportunidades (SIIOP), con todas sus aplicaciones para el manejo y la consulta del padrón, el registro de la certificación de las corresponsabilidades y la gestión de los listados para la entrega de las transferencias. Este sistema opera de modo descentralizado en las 32 coordinaciones estatales.
- El Sistema de Certificación Electrónica de Educación Media Superior (CE-DEC), que permite el intercambio de información sobre la asistencia de los becarios de la educación media superior por medio de Internet, usando firma electrónica, así como su aplicación en algunas zonas y estados para el nivel de la educación básica y su aplicación piloto en algunas jurisdicciones de salud y unidades del IMSS-Oportunidades.
- El Sistema de Información Operativa (SIIO), que permite el acceso a los trámites de actualización del padrón, las consultas y el seguimiento de las

fichas de trámites relacionados con el Padrón. Este sistema opera descentralizado en los 130 CAR del país.

4.3 Aspectos institucionales

Los recursos federales que se asignan a Oportunidades son considerados un subsidio federal, por lo que su ejercicio y su control debe cumplir con lo estipulado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal. Oportunidades es el primer programa que generó reglas de operación y cuenta con lineamientos detallados sobre su operación que regulan el manejo de la información contenida en su padrón y los mecanismos de certificación de las corresponsabilidades y de entrega de las transferencias.

El padrón activo de beneficiarios se entrega a la Dirección de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la SEDESOL para ser integrado mediante un proceso informático al PUB de la SEDESOL. Esto permite realizar controles periódicos con el fin de detectar duplicidades en la entrega de los apoyos. En especial se busca identificar a aquellas familias que reciban apoyos de más de uno de los siguientes programas: el PASL a cargo de Liconsa, el PAL a cargo de Diconsa y el Programa Oportunidades, dado que sus objetivos son similares y las disposiciones normativas establecen que no deben existir duplicidades.

La SEDESOL formuló los lineamientos normativos para la integración, la operación y el mantenimiento de los padrones de los programas sociales. Estos lineamientos establecen cuáles son los datos mínimos con los que debe contar el padrón para poder ser confrontado con los de los otros programas. Esta necesidad deriva del hecho de que cada uno de los programas tiene su propia clave de identificación para sus familias o personas beneficiarias, dado que en México no se cuenta con una cédula única de identidad para toda la población. La LGDS ordena la construcción de un padrón único de beneficiarios aunque no determina si este debe ser utilizado como único procedimiento de acceso a los beneficios y los programas de la protección social.

La Ley de Población establece la creación de la Clave Única del Registro de Población (CURP), generada por el Registro Nacional de Población (RENAPO) perteneciente a la Secretaría de Gobernación. Sin embargo es todavía frecuente que muchas personas carezcan de esta clave, especialmente en las localidades rurales y en las zonas aisladas, así como en el caso de quienes no participan en los mercados formales. Pero quizá la debilidad principal sea que la CURP no tiene una utilidad práctica y el RENAPO no genera una “credencial” o un documento de identidad con fotografía que pueda utilizarse para realizar trámites y gestionar servicios.

El documento de identificación más utilizado en nuestro país es la credencial para votar con Fotografía, elaborada por el Registro Federal de Electores, perteneciente al Instituto Federal Electoral y regulado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Este documento se integra en el cam-

po de las disposiciones orientadas a lograr la transparencia electoral, que han ido avanzando en México como parte de la transición democrática y que, por la propia historia de este proceso, funcionan con base en un sistema de “candados” y regulaciones estrictas y sujetas a revisión, características propias de su objetivo como pieza fundamental del proceso electoral. Este documento es aceptado para la realización de todo tipo de trámites oficiales y privados, especialmente en el sistema bancario²⁵.

4.4 Transparencia del sistema

La información nominal se maneja con criterios de confidencialidad de acuerdo con lo establecido en la Ley de Información Estadística y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información que ordenan la protección de los datos personales. Los datos personales se utilizan exclusivamente para los fines de la operación del Programa, y la CN es la instancia encargada de la recolección y el resguardo de esa información. La CN establece módulos de consulta jerarquizada del padrón de beneficiarios, garantizando que ninguna persona no autorizada pueda realizar modificaciones en la información. Las consultas del padrón requeridas por otras instancias gubernamentales se llevan a cabo mediante la CN.

La integración, la administración y la actualización del padrón de beneficiarios de Oportunidades están a cargo de la CN, que es el único órgano facultado para realizar las altas, las bajas y los cambios resultantes del proceso de operación. A partir de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que entró en vigencia en 2003, Oportunidades publica el listado de nombres de las titulares beneficiarias y de los becarios en su página de Internet. Durante los primeros años el listado se presentó en riguroso orden alfabético, con los datos organizados por municipio y estado. A partir de 2005, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) resolvió que el padrón debería presentarse organizado por localidad, por lo que a partir de esa fecha el padrón –incluyendo el monto de los apoyos entregados y las bajas y las altas, con los nombres presentados en orden alfabético– se encuentra disponible en Internet organizado por localidad, municipio y estado, como parte del Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) de Oportunidades²⁶.

4.5 Costos y financiamiento del sistema

El costo del SIIIB del Programa Oportunidades y, por consiguiente, del padrón único que integra la SEDESOL por medio de un proceso informático está incluido en el costo de operación de Oportunidades establecido para el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo de sus procesos sustantivos, por lo que no es posible desglosarlo con precisión.

25 El proyecto para dotar a toda la población de una cédula única de identidad basada en la CURP, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación, enfrentó serios obstáculos por su costo y su logística, que aún no han podido ser subsanados.

26 El padrón puede ser consultado en el sitio web de Oportunidades . Disponible en: <<http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/>>

En el costo de operación del Programa Oportunidades se incluyen:

- Los gastos relacionados con la realización, el registro y la captura de las encuestas, así como con su procesamiento informático posterior para la generación del padrón activo.
- Los gastos relativos a la realización de las encuestas de recertificación de las familias que cumplen tres años en el Programa, así como los gastos de su registro, captura y procesamiento.
- Los gastos de la impresión, la entrega y la posterior captura de los formularios de certificación de corresponsabilidades para más de 115 mil escuelas y más de 13 mil unidades de salud, así como los gastos implicados por los formularios necesarios para la inscripción de los becarios al inicio de cada ciclo escolar anual.
- Los gastos vinculados con la operación y la inversión necesaria para contar con el soporte informático de todos los procesos, tanto de la operación del Programa como del manejo del sistema.
- Los gastos de personal, material de oficina, servicios de oficina (teléfono, luz, conectividad) y los gastos de viáticos, transporte y otros servicios necesarios para el desarrollo de las funciones a cargo de la Coordinación, en particular para la atención de las solicitudes de las titulares.
- Los estudios y el relevamiento de información muestral especializada para la evaluación de impacto.

No hay forma de desagregar con exactitud los costos correspondientes a cada uno de los procesos y sus implicaciones en relación con los potenciales costos del SIIIB, diferenciándolos respecto de los costos de la operación del Programa. En síntesis, en la estimación de los costos y su análisis todos los costos deben ser analizados desde la perspectiva de la operación del Programa Oportunidades, sus beneficios y sus impactos. De hecho, el costo de operación de Oportunidades, menor al 5% del presupuesto total del Programa, constituye uno de los más bajos del mundo. Dentro de ese 5% se incluye además el costo pagado a las instituciones liquidadoras encargadas de entregar las transferencias monetarias en efectivo cada dos meses a las 5 millones de familias beneficiarias, el cual casi absorbe 2 puntos porcentuales del costo operativo total.

El cuadro 7.3 presenta la proporción de los costos operativos del Programa sin incluir aquellos pagados a las empresas liquidadoras para la distribución y la entrega directa de los recursos. Los costos operativos incluyen el resto de las partidas de gasto ejercidas por la CN, es decir, los gastos de personal, los gastos en materiales, los insumos y servicios generales y los costos de la evaluación.

CUADRO 7.3 | Costos de operación del Programa Oportunidades. 2001-2005

Año	Costo Operativo (millones de dólares estadounidenses)	Total Programa (millones de dólares estadounidenses)	Costo operativo (en %)
2001	52,6	1.229,7	4,3%
2002	57,3	1.700,4	3,4%
2003	54,8	2.233,4	2,5%
2004	84,9	2.559,8	3,3%
2005	90,2	3.284,3	2,7%

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Programa.

Nota: Los montos presentados para el período 2001-2004 corresponden al presupuesto ejercido. Los montos para el año 2005 corresponden al presupuesto modificado a noviembre de ese mismo año.

No hay datos desagregados sobre el costo de la recolección de la información necesaria para generar el padrón. En los informes presentados a la Cuenta Pública de la Coordinación se incluye información que permitir esbozar una aproximación, la cual se presenta en el cuadro 7.4.

CUADRO 7.4 | Presupuesto asignado a la realización de encuestas del Programa Oportunidades. 2001-2004

Año	Presupuesto para realización de encuestas (millones de dólares estadounidenses)	Familias incorporadas	Costo unitario (dólares estadounidenses)
2001	16,9	870.000	19,4
2002	11,4	1.080.000	10,5
2003	2,2	176.000	12,5
2004	12,5	980.000	12,75

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Programa.

El costo unitario es indicativo y requiere mayor análisis dado que a partir de 2004 los procesos alineados incluyen la realización de las encuestas de recertificación, lo cual implica un mayor aprovechamiento de recursos que en años anteriores no fueron incluidos en este rubro. El financiamiento de la generación del padrón de Oportunidades y de su operación permanente proviene de la asignación presupuestal del Programa en su conjunto, en particular de los recursos asignados a la CN.

5. Sistemas de gestión

La gestión del padrón de Oportunidades constituye un proceso constante marcado por ciclos de dos meses. La gestión de la operación y de los procesos informáticos para lograr la entrega de las transferencias de manera regular y estable a la población beneficiaria tiene como instrumento central de ordenación y coordinación el “Calendario 1-2-3”.

El “Calendario 1-2-3” se creó en 2004 como parte de los procesos de mejora continua de calidad de la operación del Programa con el fin de garantizar la entrega oportuna de las transferencias a las titulares. A tal fin se identifican los procesos y la relación entre clientes y proveedores internos y externos, y se definen los tiempos necesarios para la realización de cada paso del proceso “justo a tiempo” así como las condiciones de su interacción y secuencia, utilizando herramientas informáticas de administración de proyectos.

El calendario permite:

- Reconocer y ordenar el ciclo bimestral que organiza la operación en su conjunto del Programa y la gestión del padrón como su columna vertebral para asegurar el proceso permanente de certificación de corresponsabilidades y la emisión de los listados de liquidación.
- Organizar la operación anual basada en el ciclo bimestral como un ciclo permanente y continuo, atendiendo los diferentes aspectos del flujo en todo momento para lograr el producto final a tiempo.
- Asignar los tiempos necesarios para los procesos realizados por los actores externos del Programa, como la distribución y la recuperación de los formularios por parte del sector salud y el sector educativo, así como los tiempos requeridos por las instituciones liquidadoras para la distribución de los recursos en todo el país, incluyendo el tiempo de impresión de los recibos (5 millones cada 2 meses) y los tiempos para el traslado, el conteo y el ensobrado del dinero.
- Incorporar el espacio y el tiempo requeridos para realizar los procesos de actualización del padrón en el momento previo a la emisión de los listados, aplicando las bajas previstas en las reglas de operación, así como la inclusión de los movimientos solicitados por las titulares.
- Programar en el marco del ciclo bimestral de trabajo en los CAR las actividades operativas derivadas de los procesos de actualización, como por ejemplo la entrega de nuevas planillas de etiquetas para el cobro de los apoyos monetarios a las titulares que las solicitaron (porque se les terminaron o las extraviaron) o la entrega de avisos sobre los resultados de la recertificación para las titulares que ya cumplieron con ese proceso.
- Definir puntos de control para prevenir a tiempo las fallas en el flujo de los procesos, de tal manera que el retraso en la recuperación de los formularios pueda ser resuelto a tiempo y las correcciones requeridas se apliquen oportunamente, evitando que las fallas se mantengan hasta la instancia final del proceso, cuando ya no hay tiempo de actuar.
- Ordenar los procesos anuales de trabajo, como la recertificación y la integración del padrón de becarios al inicio del ciclo escolar. Este último paso constituye el proceso masivo más complejo en cuanto a su volumen de actividades y formularios, y es el más complicado por los tiempos requeridos

para lograr la oportuna inclusión de todos los estudiantes de las familias beneficiarias en el padrón activo a fin de poder emitir sus apoyos.

6. Sistema de seguimiento y evaluación

El Programa Oportunidades cuenta con los siguientes mecanismos e instrumentos de monitoreo y evaluación:

- Seguimiento de los indicadores bimestrales de gestión y resultados.
- Estudio de “puntos centinela” sobre la operación del Programa.
- Estudios de evaluación operativa y el estudio de evaluación anual sobre el cumplimiento de metas, el apego a las reglas y los costos a cargo de las instituciones externas previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación
- Evaluación de impacto a cargo de organismos externos.

6.1 Sistema de seguimiento de los indicadores de gestión y resultados

Desde su surgimiento en 1997, el Programa cuenta con un sistema de indicadores generados directamente por sus procesos operativos para dar un seguimiento permanente a su desarrollo. Los indicadores, en su gran mayoría, son generados directamente como un reporte del SIIOP y en el caso de los referidos a la atención en salud son entregados por la Secretaría de Salud provenientes del Sistema de Información en Salud para Población Abierta (SISPA) para ser integrados a los reportes bimestrales. Los indicadores se publican en Internet cada dos meses, práctica anterior incluso a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la página web del programa²⁷. Con estos indicadores se generan reportes bimestrales por entidad federativa y en el nivel nacional que permiten dar seguimiento a la evolución bimestral de la operación del programa.

6.2 Estudio de “puntos centinela” sobre la operación del Programa

En años recientes el sistema de monitoreo y evaluación de Oportunidades incluye también el seguimiento de aspectos centrales de la operación basado en un estudio de “puntos centinela” que, mediante cuestionarios relevados directamente en campo por medio de entrevistas a las titulares y al personal de las escuelas y las unidades de salud, así como por medio de cédulas de observación, permite detectar las condiciones de operación del Programa. A partir de 2004 el estudio se realiza con periodicidad semestral a una muestra nacional ponderada a partir de la recolección de información de 32 muestras estatales, con representación estadística. La representatividad estatal resulta muy importante dado que la provisión de los servicios de salud y de educación es responsabilidad de los go-

²⁷ La lista completa de los indicadores y los resultados de cada bimestre desde el año 2000 puede ser consultada en el sitio web de Oportunidades . Disponible en: <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/indicadores_de_resultados>

biernos estatales, por lo que las acciones de mejora y corrección de los problemas detectados mediante los “puntos centinela” recaen en el ámbito de responsabilidad operativa de cada estado y constituyen una de las tareas de los Comités Técnicos Estatales del Programa, que vinculan a las autoridades educativas y de salud de cada estado con los responsables del Programa. El estudio de los puntos centinela recoge información sobre las condiciones y el funcionamiento de las unidades de salud, las escuelas y los puntos de entrega de los apoyos, incluyendo cuestionarios a los maestros y los directores, a los médicos y las enfermeras y a las titulares.

6.3 Evaluación externa de cumplimiento de metas, costos y apego a las reglas de operación y las evaluaciones operativas

Por disposición de la Cámara de Diputados, los programas sujetos a reglas de operación como Oportunidades deben entregar cada año un estudio de evaluación que revise el cumplimiento de las metas, los costos y el apego a las reglas de operación, realizado por instituciones académicas con prestigio y conocimiento de la materia. Estos estudios forman parte del sistema de evaluación del Programa, aun cuando revisten un carácter más formal y se realizan en cumplimiento de una disposición legal sobre la base de exigencias mínimas. Los informes anuales de estas evaluaciones junto con los estudios de evaluación de impacto del Programa se encuentran disponibles en el sitio web de Oportunidades²⁸. Asimismo, en fecha reciente se han realizado algunas evaluaciones de los procesos operativos como parte del proceso de mejora constante de la operación del Programa.

6.4 Sistema de evaluación externa de impacto de Oportunidades

El Programa Oportunidades es conocido en el mundo por sus evaluaciones externas. De hecho, muchos expertos en el nivel mundial siguen hablando del Programa con su nombre previo, Progresá, debido a la amplia difusión de los estudios de los primeros años, realizados bajo la coordinación del Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés). La evaluación de Oportunidades se encuentra entre las más avanzadas, siendo modelo y referencia indispensable en el estado del arte de la evaluación de impacto de programas sociales. La evaluación de impacto utilizó modelos experimentales mientras el crecimiento gradual de la cobertura lo permitió, lo cual posibilitó la asignación aleatoria de un conjunto de localidades rurales o zonas urbanas de “control” para estudiar hogares con condiciones similares a las de los hogares incluidos en las localidades y las zonas urbanas incorporadas al Programa.

Un aspecto menos conocido pero igualmente relevante es que el sistema de evaluación de impacto también considera las evaluaciones cualitativas basadas en estudios etnográficos en profundidad a cargo del Centro de Investigación y

28 Disponible en: <<http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/index.php>>

Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Por su parte, los estudios cuantitativos de las evaluaciones de impacto utilizan los registros del SIIOP y las bases de datos incluidas en el padrón de Oportunidades como una de las referencias a ser consideradas en función de sus objetivos y sus hipótesis de trabajo. Además se benefician de los resultados de la Encuesta de Evaluación (ENCEL), realizadas a un panel de hogares en sucesivas mediciones semestrales durante los primeros tres, una encuesta de mediano plazo que se realizó en 2003 y una encuesta realizada en el 2007, a diez años de iniciado el Programa, aplicada a los hogares de las localidades rurales. En el caso de los hogares urbanos se realizaron cuatro relevamientos de información de la Encuesta de Evaluación Urbana (ENCEL URB). La evaluación indagó los impactos de Oportunidades en múltiples dimensiones como el estado nutricional de los menores, las mujeres en edad fértil y los demás integrantes del hogar; las condiciones de salud; la presencia de enfermedades; y los tratamientos recibidos. También obtuvo información por medio de la toma de muestras biológicas (de sangre y orina), así como mediante la realización de exámenes especializados para la evaluación del desarrollo cognitivo y los hábitos de los jóvenes y los adolescentes. Las evaluaciones midieron los impactos de la inscripción, la asistencia, la retención, la repetición, el avance de grado y el paso de nivel en el campo de la educación. Se realizaron estudios especiales sobre la presencia de violencia en los hogares, el consumo de alimentos y posibles aumentos del consumo de productos no deseables (tabaco, alcohol) derivados del cobro de las transferencias monetarias. En todos los casos se registraron impactos positivos.

Todos estos mecanismos permiten el monitoreo y la evaluación del padrón y del SIIIB de Oportunidades como parte sustantiva de la operación del Programa. Las evaluaciones operativas se concentran en el cumplimiento de las metas de cobertura y de la aplicación de los procedimientos previstos en las reglas de operación para la selección de las localidades, la identificación e incorporación de los hogares y la certificación de las corresponsabilidades para la entrega de las transferencias. Las evaluaciones operativas dan cuenta del cumplimiento de las metas de cobertura de Oportunidades en casi el 100% a partir del año 2001. La evaluación de la focalización en cuanto a su eficacia y su eficiencia muestra un buen desempeño. En la primera etapa (1997-2000) en que el Programa concentró sus esfuerzos únicamente en las localidades rurales la evaluación mostró tasas aceptables de subcobertura y fuga, especialmente en comparación con los resultados de métodos alternativos. Esta primera fase de evaluación reveló que el 79% de los beneficios del programa llegaron al 40% de los hogares más pobres en el país (Skoufias et al., 2000) y que el 58% de la ayuda llegó a una quinta parte de los hogares más pobres del país (Coady, 2001). La primera evaluación sobre la focalización del crecimiento de la cobertura en las zonas urbanas presenta resultados positivos y plantea importantes recomendaciones para su mejora. Al lograr la cobertura del 100% de los municipios y alcanzar la meta prevista de cobertura de 5 millones de hogares, se realizaron diversos estudios para dimensionar la efectividad de la focalización lograda, así como para ubicar

campos de mejora. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concluye que el campo de mejora radica en adecuar el modelo de puntajes a los criterios de medición de la pobreza por ingresos, en concordancia con el criterio fijado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en 2003 y ratificado en 2007 por el Consejo Nacional de Evaluación (Regalía y Robles, 2006). El mismo estudio revela que la focalización total de Oportunidades (urbana y rural) se posiciona entre los diez mejores programas en lo que respecta a su capacidad para transferir recursos a los hogares más pobres de la población de acuerdo con datos de la ENIGH 2004. Con una cobertura superior a los 4 millones de hogares (alrededor del 20% de la población), el 70% de los recursos y el 64% de los beneficiarios del Programa corresponden al 40% más pobre.

Una primera revisión de los datos de la ENIGH 2006 muestra que la focalización es adecuada y que no debe establecerse únicamente sobre la base del ingreso. Más del 40% de los hogares beneficiarios corresponden al 20% más pobre y casi el 70% corresponde al 40% más pobre de la población. Otra aproximación puede realizarse con base en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) de 2006 ya que se trata de una encuesta que en su diseño muestral indaga con mayor precisión y profundidad las zonas de mayor marginación y concentración de la pobreza y que cuenta con información para clasificar a los hogares en estratos socioeconómicos que resulta compatible con las variables de identificación usados por Oportunidades.

De acuerdo con la ENSANUT 2006, “se observa que en el ámbito nacional el programa más focalizado a la población con mayores índices de pobreza es Oportunidades, el cual concentra alrededor de 74,5% de sus beneficiarios en hogares del tercil de nivel socioeconómico bajo” (Olai-Franández et al., 2006). En el tercil con mejor nivel socioeconómico, Oportunidades tiene un 3,5% de cobertura. La misma encuesta indaga el desempeño de otros programas sociales de ayuda alimentaria que cuentan con padrón de beneficiarios. Un 60% de los beneficiarios del PAL pertenece al tercil más bajo y un 6% se ubica en el tercil más alto. En cuanto al PASL de Liconsa, el 21,5% de los beneficiarios de este programa pertenece al tercil más bajo y el 37,5 se encuentra en el tercil de mejor nivel socioeconómico (Olai-Fernández et al., 2006)

7. Conclusiones

1. *México presenta indudables avances en la institucionalidad y la calidad técnica de sus programas sociales.* México, un país de ingresos medios de la región de América Latina, padece altos niveles de pobreza y sobre todo de desigualdad. La focalización de los recursos en acciones bien diseñadas y ejecutadas de modo eficiente para transformar algunas de las causas que mantienen y perpetúan la pobreza estructural reviste una particular importancia, dado el carácter dual y excluyente de las economías de los países de la región. La creación del Progreso en 1997, hoy Oportunidades, constituye

un cambio de paradigma muy importante. Se ha constituido en un ejemplo internacional, pionero entre los programas de transferencias monetarias condicionadas orientados a la acumulación de capital humano por parte de los hogares que viven en situación de pobreza en el nivel internacional²⁹.

Los programas focalizados que apoyan la permanencia escolar y el combate a la desnutrición y a las enfermedades básicas y curables que afectan a los más pobres no constituyen una medida alternativa al derecho universal a la educación, la salud y la alimentación y nutrición, sino que son un complemento indispensable. Las barreras de acceso, cuando se hace un esfuerzo tan importante como el realizado por México para generar espacios educativos y unidades de salud para garantizar el primer nivel de atención, pueden superarse con los programas de transferencias monetarias basados en criterios de corresponsabilidad.

2. *Sin embargo, no todos los programas funcionan como debieran y en ocasiones se observa que entre los objetivos declarados y el diseño y la implementación efectiva hay grandes distancias.* De hecho, en términos redistributivos, un estudio reciente del Banco Mundial, titulado *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, muestra que el conjunto del gasto social, que ciertamente se incrementó en los últimos años, tiene un efecto igual a cero en su conjunto (Banco Mundial, 2004: 138). Esta mirada de conjunto se complementa al analizar la variación de las diferentes intervenciones, porque “algunos programas son altamente igualadores y otros altamente desigualadores” (Banco Mundial, 2004: 139). Los subsidios al ISSSTE y a las pensiones del IMSS y el subsidio eléctrico, por ejemplo, son profundamente regresivos. Oportunidades aparece nuevamente como el programa con el mejor efecto redistributivo.
3. *La evolución reciente de la multiplicación de programas y recursos para la protección social carece de instrumentos efectivos de focalización.* La estrategia de protección social en México está en proceso de construcción y se encuentra sujeta a debate. En los últimos años, y con mayor intensidad en el período 2007-2008, se generaron nuevas iniciativas de protección social para atender a población excluida de los beneficios de la seguridad social. La primera de ellas fue la creación del SPSS en el año 2003, mejor conocido como “Seguro Popular”. La generación de una pensión social no contributiva para adultos mayores residentes en las localidades rurales, así como la creación de un programa de guarderías para madres trabajadoras de las zonas populares, responde a un enfoque de protección social que funcionaría de modo paralelo a la seguridad social, sin que a la fecha se

29 Evaluaciones independientes muestran los impactos logrados y los foros de expertos en diferentes partes del mundo comparten una visión positiva basada en la evidencia disponible. La multiplicación del “modelo” Oportunidades que hoy es promovido por el Banco Inter-Americano de Desarrollo y el Banco Mundial con el nombre genérico de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (CCT, por su sigla en inglés correspondiente a *Conditional Cash Transfers*) ha sido innegable.

haya establecido un SIIIB que pueda ser usado por estos programas. El SIIIB en México muestra avances importantes y sólo se requiere voluntad política para articular los logros alcanzados hasta el momento y detener la dispersión de los esfuerzos y la proliferación de programas que cuentan con recursos escasos y diseños bien intencionados que muchas veces son poco eficaces, cuando no resultan totalmente sesgados por motivos políticos. La experiencia lograda por la Coordinación del Programa Oportunidades en la operación del sistema constituye un activo del país fundamental para completar el padrón único y desarrollar el SIIIB a fin de que este pueda ser utilizado no sólo por Oportunidades, sino también para focalizar los apoyos a la vivienda, planear la cobertura de la educación de adultos, promover la capacitación para el trabajo y, por supuesto, para apoyar el desarrollo de los esquemas orientados hacia la población en situación de pobreza moderada o pobreza no estructural, que requiere intervenciones distintas de las que ofrece Oportunidades.

4. *La generación y el desarrollo del SIIIB como parte de la operación de un programa de la escala, el alcance y el presupuesto de Oportunidades reviste fortalezas y ventajas indudables, entre las que destacan las siguientes:* la eficacia y la eficiencia logradas al alinear los procesos de identificación con la incorporación y la gestión de los apoyos monetarios; la asignación presupuestal en relación con las metas de crecimiento del Programa y en proporción más que adecuada con respecto a los recursos a ser transferidos directamente a los hogares; la capacidad operativa posterior que permite lograr la actualización de la información y la verificación periódica de los datos, tanto mediante las tareas operativas propias del Programa, como la recertificación o la renovación de planillas de etiquetas para la entrega de los recursos, así como por medio de los incentivos a las familias a fin de que estas informen sobre cambios en la composición de su hogar para evitar sanciones por incumplimiento de la asistencia a las citas de salud o por modificaciones resultantes de migración, separación, muerte, etcétera; la verificación permanente y la supervisión de las pruebas de vida a fin de consolidar los datos sobre la identidad de las personas beneficiarias, procesos vinculados a la entrega de los recursos monetarios en un marco de desarrollo de acciones de seguridad especiales; el desarrollo del conocimiento y la gestión de la información para el diagnóstico de problemas y el análisis de tendencias o situaciones no previstas derivadas de la operación del Programa, que pueden ser estudiadas con base en la información disponible; y las potencialidades de la información a ser utilizada por otros programas e iniciativas, con un costo marginal que tiende a cero.
5. *Sin embargo, la inserción y la dependencia del SIIIB respecto del Programa también generan importantes limitaciones y debilidades, entre las que cabe mencionar las siguientes:* la dependencia de la cobertura del registro únicamente respecto de las localidades a ser atendidas y la programación para la realización de nuevas encuestas en localidades ya atendidas en función

de que se habiliten “espacios” para la incorporación de nuevos hogares al Programa; el hecho de que la definición de los datos a recolectar, las formas de registro de esos datos y la arquitectura informática para su acceso y procesamiento dependan de las necesidades y las prioridades operativas del Programa, establecidas en su inicio, lo cual dificulta en principio su uso para fines distintos; el sello de imagen del sistema como propiedad de un programa que en los ambientes políticos no siempre es aceptado incluso por otras entidades del mismo gobierno y cuya utilización causa incluso mayor recelo en entidades de gobiernos locales de diferente signo político.

6. *Las siguientes definiciones usadas en el diseño y la operación del padrón de Oportunidades constituyen buenas prácticas por sus resultados y su costo-beneficio, de acuerdo con la información y los análisis disponibles:* la priorización de las localidades que presentan los mayores niveles de marginación y concentración de pobreza en caso de que el crecimiento de la cobertura sea gradual; el barrido censal de las localidades con menor densidad de población; la combinación de procedimientos para la atención a la demanda y de procedimientos de barrido total usando información de microzonas, como las manzanas, para la atención de las zonas urbanas; y la generación de un proceso logístico, operativo e informático para la gestión de la información que permita la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades de los hogares como base para la emisión de los listados de liquidación para la entrega de apoyos.
7. *De los avances del SIIIB en México y su aplicación en otros países se pueden extraer importantes lecciones para los sistemas de información de los programas sociales. Entre ellas se encuentran:* evitar la aplicación de un cuestionario muy largo que incluya una gran cantidad de información que después no es utilizada por el programa o por otras áreas del gobierno responsables de las políticas y los programas sociales (como sucedió en el caso de Oportunidades); evitar el uso de la focalización geográfica como criterio primero de elegibilidad e incorporación de los hogares, pues conlleva el riesgo de que resulten excluidos hogares en condiciones similares de pobreza que vivan fuera de las zonas focalizadas; evitar el uso de la focalización geográfica como procedimiento único para la selección de los hogares en algunas zonas que presentan altas concentraciones de pobreza. Esta decisión, que se justifica en el corto plazo por el costo-beneficio de la focalización de hogares, condiciona los logros futuros al menos en dos sentidos: asume de entrada un porcentaje cada vez más alto de errores de inclusión y, especialmente, condiciona el crecimiento en el futuro a la decisión de aplicar puntos de corte para la focalización diferentes en otras regiones del país.

En resumen, el sistema de identificación e información de beneficiarios de Oportunidades fue diseñado para servir a la ejecución del Programa y contribuir al cumplimiento de sus objetivos. Esto genera algunas limitaciones que es

preciso analizar. Sin embargo, pese a estas limitaciones derivadas de su objetivo y su uso operativo, el sistema de Oportunidades constituye la principal base de datos del país sobre las zonas geográficas marginadas y la población en situación de pobreza, especialmente aquella que se encuentra en situación de pobreza extrema y particularmente la que padece problemas de pobreza estructural más que de pobreza temporal derivados de shocks que afectan las fuentes de ingresos.

Anexo

CUADRO 1 | **Procedimientos e instrumentos para la integración de los registros de beneficiarios incluidos en el Padrón Único de Beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social**

	Focalización y selección de Beneficiarios	Recolección de la información	Integración del padrón	Periodo de inclusión
Oportunidades	La selección de beneficiarios se realiza en dos etapas: 1. Selección de localidades. 2. Selección de familias en situación de pobreza mediante la evaluación de las características socioeconómicas.	Se aplica a todos los hogares en las localidades rurales. En localidades mayores a 15 mil habitantes se usa un método combinado. Se obtiene información sobre las características socioeconómicas y demográficas de cada uno de los miembros del hogar, sus condiciones de vida y el equipamiento de las viviendas.	El padrón base de beneficiarios contiene la información de la cédula de identificación de todos los hogares de las localidades seleccionadas. El padrón activo de beneficiarios de Oportunidades está compuesto por las familias incorporadas al Programa. Este padrón se actualiza constantemente, mediante la baja de las familias que no cumplen con la corresponsabilidad, las altas y bajas de integrantes del hogar y la recertificación.	Las familias beneficiarias que cumplan tres años como beneficiarias del Programa están sujetas al proceso de recertificación, que reevalúa sus características socioeconómicas. Las familias que permanecen en situación de pobreza extrema se mantienen en el programa, las familias que superan el puntaje pero se encuentran por debajo de la línea de pobreza patrimonial se incorporan al Esquema Diferenciado de Apoyo, y las familias que superan el umbral de pobreza son dadas de baja del Programa.
Programa de Abasto Social de Leche (PASL)	La identificación de hogares beneficiarios se realiza sobre la base de las solicitudes de incorporación presentadas en cada punto de venta.	Los responsables de los puntos de venta (que no son empleados de Liconsa) aplican un estudio socioeconómico del hogar que es entregado.	El padrón de beneficiarios se integra con la información del estudio socioeconómico.	La temporalidad o permanencia de la familia en el Programa depende de que la familia tenga un miembro en alguno de los grupos objetivo del Programa.

ANEXO CUADRO 1 continúa en página siguiente ►►

		a Liconsa para su calificación y potencial aceptación.		
Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	<p>El Programa opera en localidades de hasta 2.500 habitantes de alta y muy alta marginación, donde no opere Oportunidades.</p> <p>Se recolecta información socioeconómica y demográfica de los hogares a partir de la cual se establece si estos se encuentran en situación de pobreza y si son susceptibles de ser incorporados al Programa.</p> <p>En los primeros años se incorporaron de modo general los hogares situados en las localidades seleccionadas (focalización geográfica).</p>	Cédulas de información socioeconómica.	El padrón de beneficiarios se integra con la información del estudio socioeconómico.	El Programa no lo establece.
Programa de Empleo Temporal (PET)	<p>El Programa opera en localidades rurales con alta y muy alta marginación y se basa en un enfoque estacional contracíclico en períodos en que no se generan empleos en esas zonas.</p> <p>Las solicitudes de incorporación al Programa pueden realizarse de manera individual o en grupo.</p> <p>El Programa opera mediante autofocalización al cubrir jornales equivalentes al 80% del salario mínimo vigente.</p>	Solicitud de incorporación y proyectos elaborados por personal de los gobiernos municipales o estatales o de las delegaciones federales de las secretarías involucradas en el Programa (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Secretaría de Desarrollo Social).	Registro de beneficiarios (solamente contiene la información para la identificación del beneficiario).	El período de inclusión en el Programa se establece de acuerdo con la duración de la obra de infraestructura básica o productiva que esté en desarrollo en cada ocasión (por obra y proyecto).

Bibliografía

- Banco Mundial.** 2004. *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*. México, DF: BM.
- Castañeda, T., y K. Lindert.** 2005. "Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States". Washington, DC: Banco Mundial.
- Coady, D.** 2001. *An evaluation of the distributional power of PROGRESA's cash transfers in Mexico*. Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper 117. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Consejo Nacional de Población.** 2006. "Índices de marginación 2005". CONAPO, Secretaría de Gobernación.
- Diconsa.** 2006. "Libro blanco del Programa de Apoyo Alimentario". Disponible en: www.diconsa.gob.mx
- Hernández F., D., M. Orozco C., y S. Vázquez B.** 2005. "La focalización como estrategia de política pública". Serie Documentos de Investigación No 15. Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. Noviembre.
- Hernández, B., J.E. Urquieta, F. Meneses, et al.** 2003. "Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las reglas de operación. Evaluación de resultados de impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades". Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, INSP.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.** 2004. "Ley General de Desarrollo Social". Disponible en: www.normateca.gob.mx.
- Meneses, F., M. Hernández, M.C. Baltazar, et al.** 2005. "Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las reglas de operación". En: B. Hernández, y M. Hernández, (Eds.). *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, INSP.
- Meneses, F., M. Hernández, M.M. Téllez, et al.** 2005. "Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las reglas de operación 2004". México, DF: Colegio Mexiquense.
- Olaiz-Fernández, G., J. Rivera-Dommarco, T. Shamah-Levy, et al.** 2006. "Encuesta Nacional de Salud y Nutrición". Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, INSP. Disponible en: <http://www.insp.mx/ensanut/>.
- Oportunidades.** 2005. "Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las reglas de operación". México, DF: Colegio Mexiquense.
- Oportunidades.** 2006. "Evaluación de cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las reglas de operación" México, DF: Colegio Mexiquense.
- Presidencia de la República.** 2006. "VI Informe de Gobierno". México DF.
- Regalía F., y M. Robles.** 2006. "La focalización de Oportunidades. ¿Existe un margen de mejora?". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2006. "Presupuesto de Egresos de la Federación 2006: VI Informe de Labores". SHCP.

Skoufias, E., B. Davis B., y J.R. Behrman. 2000. "La evaluación de la selección de hogares beneficiarios en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres-a)". En: A. Escobar L. y M. González de la Rocha, (Comps.). *Más Oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación.* México, DF: Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Programa de Educación, Salud y Alimentación.

Torres, G., (Coord.). 2006. *Simergias con Oportunidades.* México, DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS.

Siglas y acrónimos

- **BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- **CAR:** Centros de Atención y Registro
- **CCT:** *Condición Cash Transfers* (Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas)
- **CECASOEH:** Cédula de Características Socioeconómicas del Hogar
- **CEDEC:** Sistema de Certificación Electrónica de Educación Media Superior
- **CIESAS:** Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social
- **CN:** Coordinación Nacional
- **CNDS:** Comisión Nacional de Desarrollo Social
- **CONAFE:** Consejo Nacional de Fomento Educativo
- **CONAPO:** Consejo Nacional de Población
- **CONEVAL:** Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social
- **COPLAMAR:** Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
- **CORETT:** Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
- **CURP:** Clave Única del Registro de Población
- **DGAO:** Dirección General de Atención y Operación
- **ENCASEH:** Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares
- **ENCASURB:** Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares Urbanos
- **ENCEL:** Encuesta de Evaluación
- **ENCEL URB:** Encuesta de Evaluación Urbana
- **ENCRECEH:** Encuesta de Recertificación de los Hogares ENIGH Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
- **ENSANUT:** Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
- **FONART:** Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
- **FONDEN:** Fondo Nacional para Desastres Naturales

- **IFAI:** Instituto Federal de Acceso a la Información
- **IFPRI:** Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias
- **IMSS:** Instituto Mexicano del Seguro Social
- **INAPAM:** Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
- **INEGI:** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- **ISSSTE:** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- **LGDS:** Ley General de Desarrollo Social
- **NBI:** Necesidades básicas insatisfechas
- **PAL:** Programa de Apoyo Alimentario
- **PASL:** Programa de Abasto Social de Leche
- **PET:** Programa de Empleo Temporal
- **PIBAI:** Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas
- **PMT:** *Proxy Mean Test*
- **POT:** Portal de Obligaciones de Transparencia
- **PROCAMPO:** Programa de Apoyos Directos al Campo
- **PROGRESA:** Programa de Educación, Salud y Alimentación
- **PUB:** Padrón Único de Beneficiarios
- **RENAPO:** Registro Nacional de Población
- **SAGARPA:** Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- **SCHP:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- **SCT:** Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- **SEDESOL:** Secretaría de Desarrollo Social
- **SEMARNAT:** Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- **SEP:** Secretaría de Educación Pública
- **SIG:** Sistema de Información Georreferenciado
- **SIIB:** Sistema Integrado de Información e Identificación de Beneficiarios
- **SIIO:** Sistema de Información Operativa
- **SIOP:** Sistema Integrado de Información Operativa de Oportunidades
- **SIIPET:** Sistema Integral de Información del Programa de Empleo Temporal
- **SISPA:** Sistema de Información en Salud para Población Abierta
- **SPSS:** Sistema de Protección Social en Salud
- **SSA:** Secretaría de Salud

Los sistemas integrados de información social tienen como objetivo principal el integrar las bases de datos o registros socioeconómicos y de beneficiarios disponibles en los países y servir como una herramienta para la priorización del gasto social que realizan las distintas entidades nacionales. El propósito de esta publicación es analizar las lecciones aprendidas en el diseño, la implementación y el seguimiento de los Sistemas Integrados de Información Social (SIIS) en seis países de la región. Los estudios incluyen los casos del *Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) en Argentina*, *Catastro único de programas sociales (CadÚnico) de Brasil*, *el Sistema integrado de información Social de Chile*, *el Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (SISBEN) de Colombia*, *el Sistema de información de la población objetivo (SIPO) de Costa Rica* y *el Padrón de Oportunidades de México*.

Este libro es el resultado de una serie de estudios realizados en el marco del proyecto “La efectividad de las redes de protección social: el rol de los sistemas integrados de información social” del Banco Interamericano de Desarrollo.



CENTRO DE
**POLÍTICAS
PÚBLICAS UC**