



La efectividad de las redes de protección social:

**El rol de los sistemas
integrados de información
social en Colombia**

Lucía Mina Rosero

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Departamento
de Investigación
y Economista Jefe

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-192

Enero 2011

La efectividad de las redes de protección social:

**El rol de los sistemas integrados de información
social en Colombia**

Lucía Mina Rosero



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones 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.

Este documento puede reproducirse libremente.

Prefacio

Esta Nota Técnica forma parte 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”. Los estudios de caso fueron realizados en el período 2007-2008. 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. 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 Complementarios.¹
- 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 implementados 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

2

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.

Red de Apoyo Social (RAS) –Jóvenes en Acción, Familias en Acción–²; 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 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 MPS,³ 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

3

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.

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.

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 beneficiarios.⁴ 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 est determinadas por la graduación del estudiante.

4

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 1. Red de Protección Social, esquema por entidades ejecutoras

	Superación	Mitigación	Prevención
	Aseguramiento en Salud(Régimen Subsidiado 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)		Cuidado infantil (HCBF: Tradicionales –0 a 7 años–, Empresariales, Grupales, Múltiples y Familia Mujer e Infancia)
	Restitución de derechos/Atención extrajudicial a niños con derechos vulnerados (Clubes prejuveniles y juveniles y Externado)		Educación formación en valores
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Educación (Programas 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–)
	Restitución de derechos (Infraestructura social, Acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia)		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 –PADEMER–)
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 Subsidiado de Salud)		
	Salud ocupacional adultos mayores y discapacitados		Recreación y turismo social
			Cuidado infantil (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:

6_____

⁵ Sus inicios se remontan a la implementación del Sistema Integrado de Información de Salud (SIIS) en 1998.

- 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);
- 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: 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 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 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)
	Apoyo al adulto mayor	SISBEN 1 y 2
		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 inversión.⁶ 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

10_____

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.

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 3 contiene la evolución del gasto social incurrido por los gobiernos central, departamental y municipal entre 1997 y 2005.

Cuadro 3. Gasto social a cargo del sector público, 1997-2005

Año	Gasto social (% PIB)	Gasto social (% GT)	Gasto social per cápita (US\$)*	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 redención de reservas, rendimientos financieros y otros ingresos.¹⁰ 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

12

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).

afectado por los cambios en los ciclos económicos, la informalidad en el empleo y la evasión.

Cuadro 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 Complementarios	Instituto de Seguros Sociales	432,2
		Sector público		271,3	
		Fondo de Solidaridad Pensional		499,7	-
		Riesgos Profesionales	Asalariados sector público	3.064,1	-
			45,0	SISBEN y categóricos	
	Sistema de Protección Laboral	Cesantías	Sector público	60,2	-
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Sistema Nacional de Bienestar Familiar	Asistencia social		100,5	-
Servicio Nacional de Aprendizaje	Sistema de Formación Profesional	Capacitación		398,3	SISBEN y categóricos
		Jóvenes en Acción		234,1	-
	Sistema de Protección Laboral	Empleo 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				35,9	SISBEN y categóricos

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 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

14

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.

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:

“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

15

¹² Véase la página web de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Presidencia de la República de Colombia.

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 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

16 _____

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.

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 Familiar.¹⁴ 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 (Irrázaval, 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 funcionamiento. El RUAF, creado

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.

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 social.¹⁶

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 2010.¹⁷

En el Gráfico 1 se describe el alcance del proyecto y su articulación con el Sistema de Información en Salud (antes SIIS).

18

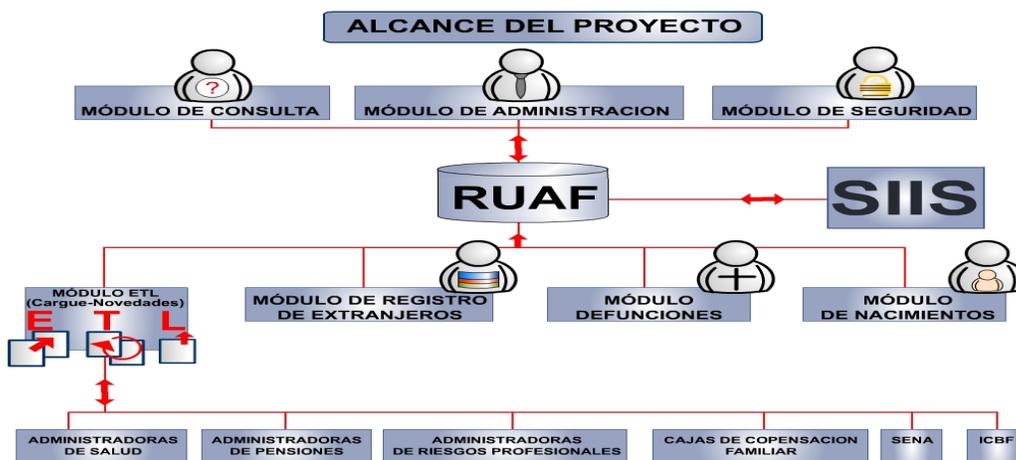
¹⁶ Agenda de Conectividad, Ministerio de Comunicaciones, 2006.

¹⁷ Véase la página web del SIGOB, actualización de mayo de 2007.

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.

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 1. Colombia. 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 administradoras 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 subsidios.¹⁸

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

20

¹⁸ Véase la sección “Preguntas Frecuentes Registro Único de Afiliados-RUAF” en el sitio web del MPS.

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 Acceso), 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, 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 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 cualitativos,¹⁹ 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 nuevas variables cuantificadas se empleó el análisis de componentes principales tradicional (Departamento Nacional de Planeación, 2003: 83).

22

¹⁹ Los procedimientos estadísticos empleados se basan en las técnicas de cuantificación óptima y análisis de componentes principales de variables cualitativas.

Cuadro 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 tradicional.²⁰ 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, respectivamente.²¹

28

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.

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 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 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, 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 neutra.²² En 2003, al sector de la salud y la asistencia social le correspondió un indicador de 1,6, frente a 0,9 para

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).

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 regresiva.²³

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 ingreso.²⁴ 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 7 describe los coeficientes de progresividad para diferentes sectores sociales.

30

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 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 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.

31_____

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.

- Los aspectos metodológicos de la construcción del puntaje que clasifica la población.
- El establecimiento de un punto de corte.²⁶

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 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

32 _____

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).

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.

de los programas basados en condicionalidades, suministrando un conjunto de condiciones iniciales. La base de beneficiarios condicionados de 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 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 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.

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:

37_____

²⁹ Departamento Nacional de Planeación (2002) y Presentación de Gestión Grupo de Calidad de Vida, DDS, DNP, 2006.

- 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 locales.³⁰
- 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.

Cuadro 8. El software utilizado en la implementación del SISBEN*

Software en la implementación del SISBEN		Municipio	Departamento	Gobierno nacional
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.

38

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.

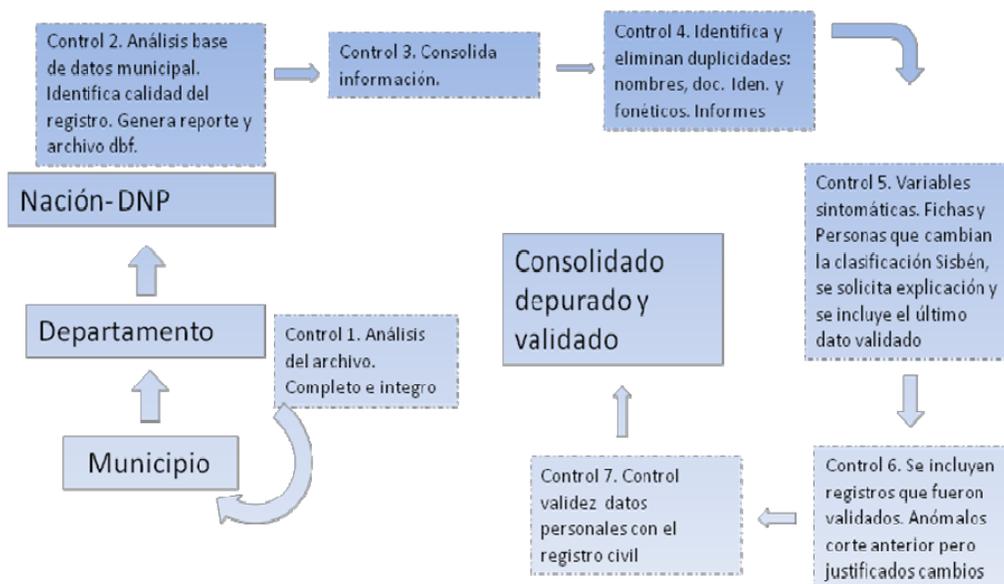
El sistema no funciona en línea. La Circular 059 de 2006 del DNP define tres fechas de corte para la entrega de la información: 28 de febrero, 15 de agosto y 15 de noviembre.³¹ Las fechas fueron definidas siguiendo los requerimientos de información al distribuir las transferencias y los requerimientos 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 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 nacional.³²

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 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 usuario.³³

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

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 información 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 demanda.³⁴

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

42

³³ Véase la página web del DNP.

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.

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 metodología SISBEN vigente y el envío de la misma al DNP para conformar el consolidado nacional.³⁵

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

43_____

³⁵ Artículos 48, 49, 66, 79 y 94 de la Ley 715 de 2001.

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:

- 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 departamental.³⁶

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.

45

³⁶ *Ibíd.*

- 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 población.³⁷

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 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.

46

³⁷ *Ibíd.*

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 identificados 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 9 pueden consultarse los gastos del operativo de campo y el costo promedio por encuesta.

Cuadro 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 administrativa 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 evaluado.³⁸ 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 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.

49 _____

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.

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 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 años.³⁹

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.

50_____

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.

⁴⁰ Código estándar estadounidense para el intercambio de información.

- 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 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 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.

51_____

⁴¹ Este indicador se introdujo a partir de 2006.

Cuadro 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	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 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 Acceso 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 imposibilidad 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 sociales.⁴²

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.

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

55_____

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.

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 confluír 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 programa, no es fácil establecer la proporción de personas erróneamente incluidas o excluidas.

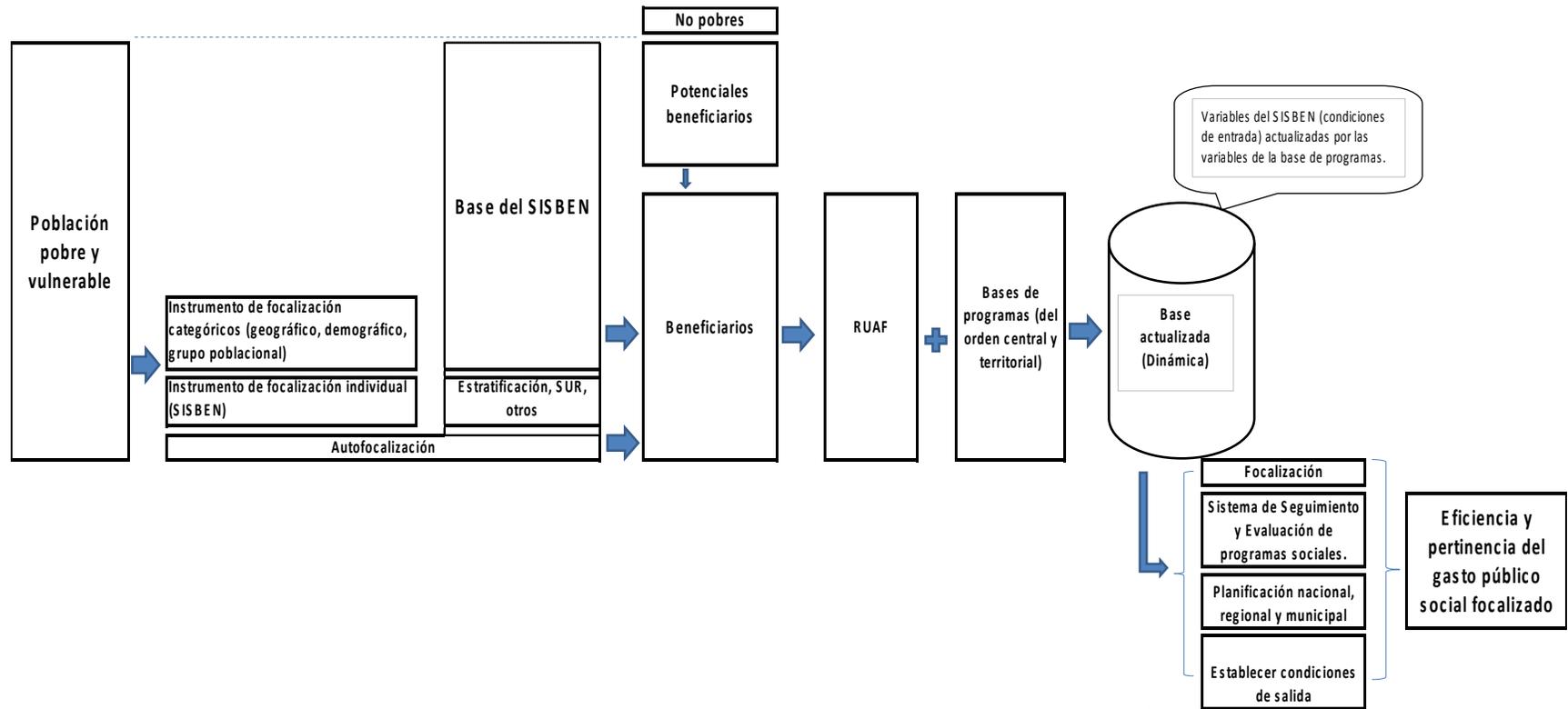
La naturaleza multidimensional del SISBEN permitió utilizar la información de su base para el seguimiento y la evaluación de los programas sociales y para calibrar el avance municipal hacia el cumplimiento de los ODM. Incorporado al RUAF, el aporte del SISBEN puede ser mayor en la medida en que su información se complemente con aquella recolectada por cada programa social.

El Gráfico 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 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 No 3. Junio.
- Hicks, N., y Q. Wodon. 2001. “Protección social para los pobres en América Latina”. *Revista de la CEPAL*. (73). Abril.
- Irarrázaval, 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. Ramírez, 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 Feasures". *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>.

Lista de siglas y acrónimos

AGS	Anexo del Gasto Social del Presupuesto General de la Nación
ASCII	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