



SISTEMAS UNICOS DE INFORMACION SOBRE BENEFICIARIOS EN AMERICA LATINA

Ignacio Irarrázaval

Octubre de 2004

Se agradecen los aportes de información realizados por las personas responsables de los Sistemas de Información de Beneficiarios de los países estudiados y los comentarios recibidos en la Video Conferencia del día 28 de Octubre por parte de Claudio Roquete (Brasil), Iris Delgado (Chile) y Luis Mejía Piña (Mexico). Sin embargo, la responsabilidad del documento recae sobre el autor. Comentarios a uirarrazaval@focus.cl.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
1 PROTECCION SOCIAL Y POLITICA SOCIAL	2
2 SISTEMAS UNICOS DE INFORMACION SOBRE BENEFICIARIOS: DEFINICION Y COMPONENTES	5
3 REGISTRO UNICO DE BENEFICIARIOS	9
3.1 Tamaño y cobertura de los Registros Unicos de Beneficiarios	9
3.2 Aspectos operativos y de implementación de los Registros Unicos de Beneficiarios	12
3.3 Aspectos informáticos de los Registros Unicos de Beneficiarios	19
3.4 Aspectos económicos de los Registros Unicos de Beneficiarios	21
4. INDICE DE FOCALIZACION DE BENEFICIARIOS	25
5. SISTEMA DE INTEGRACION DE BASES DE DATOS DE BENEFICIARIOS	29
6. RESUMEN, DESAFIOS Y PROPUESTAS	32
7. BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	37

ANACRONISMOS UTILIZADOS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAS	Comité de Asistencia Social – Chile
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional - Chile
CEPAL	Comisión Económica para América Latina N.U.
DNP	Departamento Nacional de Planeación – Colombia
EMPO	Evaluación de medios socioeconómicos con variables Proxy observables.
EMNOV	Evaluación de medios socioeconómicos con variables no verificables
EMV	Evaluación de medios socioeconómicos con variables verificables
IFB	Índice de Focalización de Beneficiarios
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social – Costa Rica
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación - Chile
PS	Protección Social
RUB	Registro Único de Beneficiarios
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social - México
SIBD	Sistema de Integración de Bases de Datos
SIEMPRO	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales – Argentina
SIPO	Sistema de Identificación de Población Objetivo – Costa Rica
SINTYS	Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social - Argentina
SISBEN	Sistema de identificación de Beneficiarios - Colombia
SUIB	Sistema Único de Información sobre Beneficiarios

SISTEMAS UNICOS DE INFORMACION SOBRE BENEFICIARIOS EN AMERICA LATINA

INTRODUCCION

Este estudio tiene como objetivo producir un documento para la Red de Pobreza y Protección Social del Banco Interamericano de Desarrollo, que permita estructurar una visión comparativa sobre los Sistemas Únicos de Información de Beneficiarios (SUIB), que han implementado diversos países de la región. De esta manera, se espera contribuir al perfeccionamiento de los sistemas para aquellos países que ya los han puesto en funciones, y en el caso de los países que aún están evaluando la pertinencia de esta iniciativa, contribuir a clarificar los principales temas y preocupaciones para su implementación.

Para elaborar este estudio se contó con algunos documentos base proporcionados por el BID, y otros obtenidos a través de Internet, de las páginas web de las instituciones públicas responsables de los SUIB y del Banco Mundial. Adicionalmente, en algunos casos, se tomó contacto con las autoridades pertinentes. Solo en los casos de Argentina y Chile se realizaron entrevistas específicas para la obtención de información.

El informe está estructurado en seis secciones. En la primera sección se discute brevemente el entorno de las estrategias de Protección Social (PS) y los SUIB en el contexto más amplio de la política social. En la segunda se definen y analizan los componentes del SUIB. En la sección tercera se presentan los elementos que distinguen al Registro Único de Beneficiarios (RUB), considerando su tamaño, aspectos operativos, informáticos y costos; en la sección cuarta, se describe el Índice de Focalización de Beneficiarios (IFB), en cuanto a mecanismos de priorización, escala de puntajes, variables utilizadas e indicadores de efectividad; en la sección quinta se describe el Sistema de Integración de Bases de Datos de Beneficiarios, en cuanto a sus objetivos y funciones y sus principales características. Finalmente, en la sección sexta, se presentan algunas conclusiones preliminares y preguntas para el desarrollo del SUIB.

1. PROTECCION SOCIAL Y POLITICA SOCIAL

La estrategia de Protección Social (PS), comienza a consolidarse en América Latina a fines de la década de los noventa, al percibir que a pesar de que el continente muestra considerables logros en términos de indicadores sociales básicos, en la práctica existen todavía importantes segmentos de la población que viven en condiciones de pobreza crítica. Efectivamente, al revisar las cifras que entrega el Panorama Social de América Latina 2002-2003, se puede observar que entre los años 1990 y 2000, en todos los países analizados del sub-continente (18), se constatan trayectorias positivas de mejoramiento en indicadores tales como esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo, acceso a agua potable y saneamiento. Sin embargo, al revisar las cifras de pobreza e indigencia para el mismo período, se aprecia que si bien a nivel promedio de Latinoamérica hay una leve mejoría, cinco países muestran retrocesos y otros tres que muestran estancamiento en los niveles de pobreza.

Al elemento anterior, se unen las dificultades derivadas de los efectos de la “crisis asiática” que en Latinoamérica generó diversos episodios de inflación, inestabilidad macroeconómica y en definitiva una menor capacidad potencial del Estado para cubrir las demandas sociales de la población. Tal como lo menciona la CEPAL (2004), la evolución del gasto público en 18 países latinoamericanos en la década de los noventa se caracterizó por un importante aumento de los recursos del gasto social¹. Este crecimiento se atribuye a un importante esfuerzo que hicieron los países por elevar la fracción del PIB destinada al gasto social, con el fin de compensar la reducción en los ingresos fiscales producto del menor dinamismo que muestran las economías. Particularmente, la desaceleración de la economía y la contracción del PIB produjo un freno en la expansión del gasto social a partir de 1998. Debido a estos hechos, los países comienzan a dar mayor prioridad a áreas estratégicas del gasto social, y las organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial comienzan a definir condicionalidades para el otorgamiento de sus préstamos, consistentes principalmente en asegurar el financiamiento y operación de “programas sociales protegidos”, orientados a cubrir las necesidades básicas de las personas de escasos recursos.

Un tercer elemento que incide en la consolidación de esta iniciativa, es el impulso que toman los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio, apoyados por los 191 estados miembros del sistema de Naciones Unidas. Justamente, el primer objetivo del milenio, establece que los países se comprometen a “reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a U\$1 por día” y a “reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre”.

Estos tres elementos contribuyen a conformar una nueva tendencia en la política social que se basa en la Protección Social. En este sentido, es conveniente hacer una breve revisión de diversas definiciones de PS, para poder derivar los elementos comunes.

Definiciones de Protección Social (PS):

- Conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población.

Informe Secretario General ONU 1997, Sesión 39 CES.

¹ El gasto social promedio aumento de US\$ 342 a US\$ 540 entre 1990-1991 a 2000-2001.

→ Intervenciones públicas para asistir a individuos, hogares y comunidades para manejar mejor sus riesgos y proporcionar apoyo a los críticamente pobres.

Banco Mundial

→ El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los Colombianos, especialmente de los más desprotegidos.

Colombia, Ministerio de Protección Social, Ley 789, 2002.

→ El objetivo principal del presente Programa es contribuir a mejorar el capital humano de las familias más pobres del país, a través de una estrategia integral de protección social. El Programa busca propiciar cambios en el comportamiento de las familias, promoviendo su participación activa para alcanzar mejores niveles de bienestar.....Este Programa es parte de una nueva generación de programas sociales que otorgan incentivos económicos a los beneficiarios, condicionados a que éstos accedan a los servicios de educación y salud e inviertan en su capital humano. Su enfoque es integral con subsidios específicos y focalizados a la población pobre. Los incentivos económicos se les entregan a las mujeres de los hogares, reconociendo la importancia, responsabilidad y compromiso de ellas en el desarrollo de la familia.

Honduras, Programa Integral de Protección Social (HO-0222) BIRF

Debe tenerse presente, que la estrategia de PS es un componente muy importante de la política social, pero probablemente no sea el único elemento de esta, ya que los países pueden simultáneamente mantener programas sociales orientados a la provisión de bienes públicos o de carácter universal². En todo caso, la estrategia de PS es coherente con el “Principio de la Diferencia”, establecido por John Rawls³, el que postula una discriminación positiva para los menos aventajados de la sociedad.

A partir de estas definiciones y de la revisión de la literatura, es posible plantear que las estrategias de Protección Social consideran ciertos elementos básicos o comunes.

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

De la consideración de los cinco elementos básicos de una estrategia de PS, surgen inmediatamente diversas implicancias prácticas. Para lograr focalizar intervenciones sociales hacia los más pobres, se debe primeramente saber quiénes son pobres, donde están, cuáles son sus características y qué necesidades insatisfechas tienen; por lo tanto se requiere de un sistema de información que maneje esta información,

² Para una discusión más amplia sobre este tema; véase Paes de Barros y Carvalho (2004).

³ J. Rawls, Justicia Distributiva. Estudios Públicos 24, 1986.

para lo que se recurre a los Sistemas Únicos de Información de Beneficiarios SUIB. Esta información deberá estar disponible para todos los programas orientados a la población vulnerable y asegurar el cumplimiento del imperativo básico de la estrategia.

Por otra parte, el elemento integrador de los programas sociales surge como una respuesta natural a la excesiva compartimentalización pre existente: muchos programas pretenden abordar el mismo objetivo con distintos instrumentos y sin interrelación entre ellos. De hecho, ya en el año 2000, Argentina elabora un plan para la "Consolidación de Programas Sociales Nacionales". Del mismo modo, a partir del 2003, Brasil unifica los programas Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación, Bolsa Renta, Auxilio Gas en uno solo denominado Bolsa Familia. En este ámbito surge la connotación de sistemas "únicos" de información, ya que se debe dar respuesta a la cobertura integrada y no aislada del o los programas que forman parte de la política de PS. En otras palabras, se requiere saber para cada familia, a qué programas está accediendo, a cuáles no accede y si es que cumple los requisitos para ingresar a éstos.

2. SISTEMAS UNICOS DE INFORMACION DE BENEFICIARIOS: DEFINICION Y COMPONENTES

La creación de un Sistema Único de Información de Beneficiarios (SUIB), es una herramienta necesaria y coherente con una estrategia de Protección Social. Más aún, sería difícil concebir una estrategia de esta naturaleza, sin disponer de un instrumento que permita identificar, priorizar y diagnosticar el núcleo central de beneficiarios de esa política. Por lo tanto, no debe sorprender que junto con la definición de programas de PS, los países comiencen a decantar la necesidad de crear SUIBs o potenciarlos, en los casos en que lo posean. Por ejemplo, el crédito del Banco Mundial para apoyar a Brasil en la implementación del programa Bolsa Familia, incorpora dos componentes referidos al SUIB; Chile, por su parte, está ampliando su sistema original para establecer para el año 2005 un sistema integrado denominado “Sistema Nacional de Información de Protección Social”.

Por lo menos nueve países latinoamericanos⁴, en el marco de implementación o consolidación de sus estrategias de PS, han tomado diversas iniciativas en torno a SUIB. Sin embargo, al observar con algún grado de detenimiento las iniciativas, se constata que si bien todas apuntan a un objetivo general, en la práctica difieren en sus elementos constitutivos y componentes.

Por ello, para poder entender en mejor medida los SUIB, es preciso identificar sus cuatro elementos componentes:

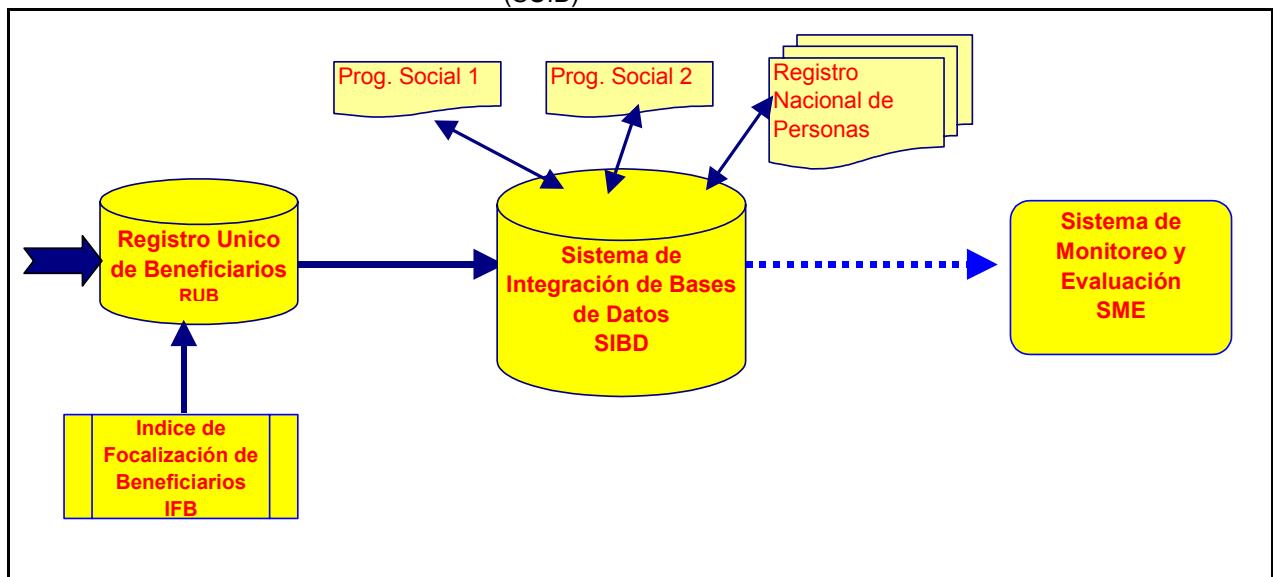
- REGISTRO UNICO DE BENEFICIARIOS (RUB): Es una base de datos que contiene de manera estructurada y sistematizada información sobre los beneficiarios actuales y potenciales de los programas sociales insertos en una estrategia de PS, así como de los beneficios que reciben. En el RUB se incorpora información identificatoria de los beneficiarios potenciales y/o actuales de los programas considerados, las características socioeconómicas de los hogares y su entorno, las cuales se registran inicialmente en un cuestionario, ficha o cédula que posteriormente se archiva en algún tipo de formato electrónico. El objetivo básico del RUB es conocer y cuantificar quiénes son y cómo son los beneficiarios actuales y potenciales de los programas sociales
- INDICE DE FOCALIZACION DE BENEFICIARIOS (IFB): Se refiere a un algoritmo o procesamiento estadístico de la información contenida en el RUB para producir un índice de priorización de los beneficiarios de los programas sociales que utilizan el RUB. Como se podrá verificar más adelante, el IFB es el componente estructurante o “columna vertebral” del RUB. Sin embargo, es un aspecto independiente que puede ser modificado o calibrado de acuerdo a diversas condiciones sin afectar necesariamente la operatoria del RUB. El objetivo central del IFB es establecer un orden de prelación, discreto o continuo, que permita ordenar la demanda potencial y/o actual de los programas sociales.
- SISTEMA DE INTEGRACION DE BASES DE DATOS (SIBD): Consiste en un sistema de intercambio e integración de información y bases de datos de diversos programas sociales, incluido el RUB que puede operar como base

⁴ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, y Nicaragua.

predominante. Las bases de datos del SIBD se parecen respecto a otras bases de datos oficiales como Registro Civil o de las Personas, Servicio Tributario o de Impuestos, información del Sistema de Seguridad Social y otros. El SIBD permite identificar cumplimiento de contraprestaciones de los beneficiarios de los programas, aportar información de beneficiarios desde diversas bases de datos, identificar duplicaciones de beneficios.

- **SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACION DE PROGRAMAS SOCIALES (SME):** Se trata de un sistema de información, que se alimenta del RUB y/o del SIBD para efectuar seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas sociales incorporados en la estrategia de PS. Para desempeñar esta tarea se definen sistemas de indicadores de gestión que se calculan a partir de la información RUB-SIBD. Una derivación de este componente, es el desarrollo de sistemas de diagnóstico y análisis de las condiciones de pobreza a partir de la información generada por el RUB-SIBD, generada tanto por el RUB-SIBD como por sistemas de información independientes basados en encuestas probabilísticas de condiciones de vida, satisfacción de usuarios y otras.

FIGURA 1
ESQUEMA SIMPLIFICADO: SISTEMA UNICO DE INFORMACION DE BENEFICIARIOS (SUIB)



La figura 1 muestra de manera simplificada los distintos componentes del SUIB.

El RUB almacena la información de hogares e individuos de acuerdo a las variables contenidas en un cuestionario o ficha producida a través de levantamientos en terreno o lugares especialmente definidos. De esta forma, la puerta de entrada al SUIB es el RUB. Parte o toda la información del RUB, es utilizada para calcular un Índice de Focalización (IFB), que permite priorizar a los beneficiarios actuales o potenciales de los programas. La información RUB, se incorpora a un SIBD que integra otras bases de datos de programas sociales y/o de entidades oficiales nacionales. Toda la información de SIBD puede ser utilizada para calcular indicadores de monitoreo y evaluación de los programas de PS, del mismo modo la información almacenada en el SIBD puede ser retornada o compartida con los programas sociales para complementar sus propias bases de datos. En la figura 1, se ha presentado el vínculo

entre el SIBD y el SME de manera punteada para expresar que este último componente no es frecuente en los SUIB estudiados en América Latina.

Desde un punto de vista meramente cronológico entre los seis países analizados pueden identificarse dos “olas” de creación de los RUB. La primera “ola” está representada por Colombia, Costa Rica y Chile, donde Colombia y Costa Rica tomaron como base el modelo chileno para definir sus propios RUB. La segunda ola está integrada por Argentina, Brasil y México. Es posible hipotetizar que la primera ola es atribuible a un contexto de crisis económicas y su consecuente restricción presupuestaria, como fueron la crisis de la deuda y los procesos de reforma iniciados en los noventa. La segunda “ola” surge en un contexto posterior a diversas crisis financieras, como fueron la hiperinflación Argentina del 89, el efecto tequila de México 94, la crisis de Brasil 94 y, en general los efectos de la crisis asiática. Es en este marco, en el cual los organismos internacionales plantean la conveniencia de incluir dentro de los programas de ajuste, mecanismos de protección social para las familias y personas vulnerables.

Si bien todos los países incluidos en la tabla 1 manifiestan tener Índices de Focalización de Beneficiarios IFB, se observa que su implementación práctica no es necesariamente tautológica. En la mayoría de los casos, como Brasil, Colombia, Costa Rica y Chile, la mera aplicación del cuestionario del RUB implica posteriormente la estimación o cálculo del IFB para priorizar el acceso a los programas sociales. En el caso de Argentina, durante los años 2001-2002, la aplicación masiva del cuestionario FIBAPS no implicó necesariamente el uso del Índice de Calidad de Vida como elemento de priorización de beneficiarios, sino que el RUB sirvió fundamentalmente para tener el registro de los beneficiarios actuales de los programas de emergencia. Por otra parte, también es frecuente encontrar situaciones en las cuales los programas sociales utilizan una combinación de elementos como el IFB y algún indicador propio del programa o, el cumplimiento de algún requisito específico de admisibilidad.

En cuanto a los Sistemas de Integración de Bases de Datos (SIBD), se aprecian situaciones muy diferentes entre los países. Por una parte, Argentina es el país precursor en este componente, ya que el SINTYS es un sistema muy amplio que incluso trasciende la esfera de la política social, considera aspectos tributarios y, posee institucionalidad propia, distinta de la administración del RUB. El SINTYS realiza en forma regular y sistemática la integración y pareo de bases de datos de beneficiarios de programas sociales y otras, estos procesamientos se realizan frecuentemente a petición de los propios programas sociales, a quienes se les retorna la información base con un valor agregado de datos adicionales que son relevantes para las estrategias internas de cada programa. Una situación similar se observa en el caso de México, que ha definido un proceso de confrontación de los padrones de beneficiarios de los programas sociales. Sin embargo, estos casos no son la norma, ya que la integración y pareo de bases de datos se producen en general en forma ad hoc, de acuerdo a las demandas de los programas, como es el caso de Brasil y Costa Rica. Incluso en algunos países, como Colombia y Chile, la consolidación de la base RUB se realiza manualmente, integrando las bases parciales RUB de cada territorio en el nivel nacional. Esto significa que existe una capacidad limitada para identificar oportunamente duplicidad de beneficiarios y otros problemas que puedan existir en términos de focalización de los beneficiarios de los programas.

Finalmente, en relación a la existencia de un Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) en el contexto del SUIB, actualmente este componente no está estructurado de manera formal en los países estudiados. En todo caso, puede mencionarse que el crédito BIRF para el Programa Bolsa Familia en Brasil, define un componente que establecerá un sistema que servirá para monitorear ese programa. Por otra parte,

tanto México como Chile tienen sistemas de evaluación de los programas sociales, los cuales no están necesariamente desarrollados en el contexto de la estrategia de PS, y tampoco utilizan el SUIB como fuente principal de información, sino encuestas y estudios ad hoc. En forma complementaria al SME, un Sistema de Información de Beneficiarios, también debería proveer información respecto de la oferta programática disponible para ellos; es decir, de acuerdo a las características de cada hogar, el sistema podría proveer información respecto de los programas a los que pueden acceder.

TABLA 1
COMPONENTES DE LOS SISTEMAS UNICOS DE INFORMACION DE BENEFICIARIOS

Componentes	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	México
Registro Único Beneficiarios (RUB)	<input checked="" type="checkbox"/> SISFAM El sistema se inició con Ficha FIBAPS (1998). 2004 se reinicia el proceso con Ficha Social	<input checked="" type="checkbox"/> CADUNICO Se inicia 2001.	<input checked="" type="checkbox"/> SISBEN Iniciado 1993. Nuevo SISBEN a partir 2003.	<input checked="" type="checkbox"/> SIPO Iniciado en 1991 como SISBEN	<input checked="" type="checkbox"/> Sistema CAS Iniciado en 1979, ha tenido tres modificaciones importantes	<input checked="" type="checkbox"/> Padrón de Beneficiarios Iniciado 2001
Índice de Focalización de Beneficiarios (IFB)	<input type="checkbox"/> Índice de Calidad de Vida ICV (Aplicación parcial)	<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> Focalización en base a ingresos autoreportados	<input checked="" type="checkbox"/> SISBEN	<input checked="" type="checkbox"/> Puntaje SIPO	<input checked="" type="checkbox"/> Puntaje CAS	<input checked="" type="checkbox"/> Clasificación de beneficiarios a partir de una ecuación discriminante
Sistema de Integración de Bases de Datos. (SIBD)	<input checked="" type="checkbox"/> Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social SINTYS (1999)	<input type="checkbox"/> Integración parcial con bases de programas usuarios.	<input checked="" type="checkbox"/> Cruces parciales ad hoc	<input type="checkbox"/> Integración parcial con bases de identificación y Seg. Social	<input checked="" type="checkbox"/> No hay sistema de integración. A partir 2005, Sistema Integrado	<input checked="" type="checkbox"/> Confronta de padrones sociales

Fuente: Elaboración propia a partir de bibliografía citada en sección 9

3. REGISTRO UNICO DE BENEFICIARIOS (RUB)

El objetivo del RUB es tener un núcleo común de información, que sea útil a todas las instancias que administran programas en el contexto de la PS y que, a su vez, incluya elementos específicos para cada programa. Para simplificar los temas de análisis y descripción de los RUB en los seis países estudiados, estos serán agrupados en cuatro ámbitos.

3.1 TAMAÑO Y COBERTURA DE LOS REGISTROS UNICOS DE BENEFICIARIOS

Programas Usuarios RUB

En relación a la cantidad de programas sociales que utilizan regularmente el RUB, puede observarse en la Tabla 2 que existe bastante dispersión entre los países analizados. También existen diferencias en términos de la intensidad de uso del RUB. En algunos casos la incorporación al registro es un requisito de acceso al programa, en otros casos la información del RUB se utiliza en forma complementaria a la información propia del programa. En un extremo, Argentina sólo recurre formalmente al SISFAM para un programa, mientras que en el otro extremo, México utiliza su Padrón de Beneficiarios para 25 programas, aunque con distintos niveles de intensidad en cada uno de estos⁵. En el caso chileno, cuando se creó el Sistema CAS, la normativa señalaba expresamente que este se debía utilizar para asignar sólo cuatro programas sociales, sin embargo, en la medida en que el sistema fue logrando mayor cobertura de la población encuestada, se desarrolló software y se fue institucionalizando, se generó espontáneamente presión por ingresar al sistema y poder hacer uso del mismo.

Sin embargo, la importancia del RUB en cada país se refleja no tanto por el número de programas adscritos sino por su envergadura económica y la cantidad de beneficiarios asociados a esos programas. Como se puede apreciar en la Tabla 2, los programas usuarios del RUB tienen un gasto anual que va desde los US\$ 100 a casi US\$ 2.000 millones. Es interesante subrayar, que a pesar que los programas usuarios RUB movilizan anualmente una cantidad considerable de recursos, ellos no dejan de ser una proporción más bien pequeña del gasto público social de los países involucrados. Por ejemplo, tanto en Colombia como en Chile, los programas sociales usuarios del RUB significan alrededor de un 7% del gasto público social. Esta situación puede ser un resultado bastante esperable, ya que no todos los programas sociales pueden ser visualizados en un contexto de Protección Social, como es el caso de la seguridad social contributiva y otros programas que tienen cobertura universal. Del mismo modo, es posible prever que existan muchos programas que podrían interesarse en utilizar este sistema en el futuro, en la medida que se consolide. De esta forma, la experiencia enseña que los RUB deben diseñarse de manera que puedan crecer considerablemente en su cobertura.

Cobertura RUB

En relación a la cobertura de los RUB en términos de encuestas aplicadas y población encuestada, vale la pena observar la cobertura estimativa de la población encuestada respecto a la población pobre de cada país. Con excepción de Argentina, que se encuentra en un proceso de transición institucional, los países estudiados muestran una relación superior al 80%, lo que denota que existe una muy alta probabilidad de que una persona actual o potencialmente beneficiaria se encuentre incluida en el RUB. En los casos de Colombia, Costa Rica y Chile, la población registrada en el RUB supera en número a las estimaciones oficiales de pobreza, por lo que se obtienen

⁵ Tanto en Colombia como en Chile, el RUB también es utilizado en programas sociales Municipales.

coberturas superiores al 100%. Por su parte Brasil y México, obtienen coberturas algo más bajas que el resto de los países considerados. Esto se debe a la más tardía creación del RUB en estos países y a su mayor tamaño poblacional. En todo caso, las tasas de crecimiento de la población encuestada tanto en Brasil como en México auguran que se llegará a una cobertura superior al 100% en los próximos años.

Actualización

Con respecto al nivel de actualización de la información contenida en el RUB, Brasil, México y Chile reportan tener sus bases de beneficiarios actualizadas. En el caso de los dos primeros países, esto obedece principalmente a la reciente creación de los sistemas, mientras que en el caso chileno, esto puede atribuirse a la existencia de un mandato formal de pérdida de los beneficios para las personas cuya información excede el plazo de dos años. Este mismo hecho repercute en que los propios beneficiarios se movilicen para solicitar una nueva encuesta. Por su parte, Argentina, Colombia y Costa Rica han iniciado recientemente procesos de actualización de la información en base a trabajo de campo, aunque debe consignarse que a la fecha la información tiene una proporción considerable de obsolescencia.

El antecedente anterior refleja que la actualización de la información es un problema no menor en la operación del RUB. En Colombia, según la evaluación integral del SISBEN 2003, a pesar de existir plazos oficiales de actualización de la información, para el año 2000, un 60% de la información contenida en el RUB tenía una antigüedad superior a los tres años, más aún solamente un 12% de los municipios habían realizado un proceso de actualización de la información. En Costa Rica, se estima que al menos un 30% de las encuestas tienen más de tres años de vigencia. La situación de obsolescencia de la información ha llevado a algunos países como Argentina y Costa Rica, a establecer administrativamente prorrogas en la vigencia de la información de manera de habilitar el acceso de los beneficiarios potenciales a los programas. De más está considerar la situación de Brasil, que aún no define formalmente un período de vigencia de la información, y cuya actualización significará un proceso de envergadura⁶.

Tal como se verá más adelante, el rezago en los procesos de actualización de los RUB puede deberse principalmente a la inexistencia de presupuesto para la aplicación de encuestas, ya que esta actividad depende de la disponibilidad de recursos por parte de los municipios, instituciones que usualmente privilegian otras funciones. Una alternativa interesante en este ámbito es la desarrollada por Costa Rica, donde se realizó un estudio muestral para determinar los períodos de vigencia de las variables de la ficha del RUB; la conclusión es que las variables asociadas a ingreso y ocupación tienen una dinámica más alta y deberían ser actualizadas entre 1 a 1,5 años, mientras que las variables asociadas a vivienda y posesión de bienes tienen una dinámica más baja, por lo que es recomendable actualizarlas entre 3 y 3,5 años. La propuesta del IMAS es que las variables de ingresos y ocupación podrían actualizarse electrónicamente con fuentes externas como registros de empleo y similares, sin necesidad de tener que reaplicar la encuesta en terreno.

La actualización de la información es un problema relevante para la estrategia de PS, toda vez que existe una tendencia sostenida a la disminución de la pobreza más permanente o estructural, medida por índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), mientras que la pobreza transitoria, medida por línea de pobreza es muy dinámica y sensible a la situación económica de los países. Por esta razón, es

⁶ En todo caso, la información histórica de cada uno de los hogares en el RUB, puede ser utilizada para realizar seguimientos tipo panel a las familias pobres.

importante estar actualizados para poder identificar a personas que ingresan o egresan del segmento de la pobreza debido a cambios en la situación de ocupación u otras. Un estudio panel para la población pobre en Chile, reveló que entre 1996 y 2001, un 55% de las personas consideradas pobres en el año base salieron de esa condición al final del período, lo que refleja una alta movilidad desde la pobreza, aspecto que debe ser considerado en una perspectiva de PS.

TABLA 2
TAMAÑO Y COBERTURA DE LOS REGISTROS UNICOS DE BENEFICIARIOS

Características	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	México
Programas Nacionales que utilizan en forma regular RUB	1 Programa Ingresos Para el Desarrollo Humano (IDH)	4 Programas: Bolsa Familia, Descuento tarifa eléctrica. Utilización Parcial: Errad. Trabajo infantil, Agente Joven.	4 Programas: Régimen Subsidiado de Salud, Familias en acción, Jóvenes en Acción, Programa Obras públicas.	5 Instituciones: Caja Costarricense Seguro Social, Ins. Desarrollo Agrario, M. Vivienda, Ins. Acueductos, IMAS.	16 Programas: Transferencias monetarias, vivienda y equipamiento, alimentación escolar, gratuidad de salud.	25 programas: Oportunidades, Abasto Social Leche, Empleo Temporal, y otros.
Envergadura o tamaño de los programas considerados	US\$106 millones (2002)	U\$1.900 mill (2003) 0,2% PIB (2003)	U\$940 Mill 1,1% PIB (2002)	U\$145 Mill. (2002)	U\$635 Mill #2 (2002) 1% PIB	s/i
No. cuestionarios Aplicados	0,7 mill (2002) 0,02 mill#1 (2004)	9,9 Mill. (Familias Catastradas) (2004)	5,8 Mill. (Fichas Aplicadas) (2000)	0,2 Mill. (2002)	1,9 mill (2004)	9,5 mill (2004)
No. individuos encuestados	2,2 Mill (2002)	47,1 Mill. (2004)	26,7 Mill. (2000)	1,0 Mill (2002)	6,8 Mill (2004)	40,6 Mill (2004)
Cobertura estimativa de población Pobre	11%	85%	118%	120%	200%	80%
Cobertura población Total	6%	28%	63%	20%	45%	42%
Nivel actualización de	<ul style="list-style-type: none"> • Información SISFAM está desactualizada • 2004 Se inició encuestaje con nueva Ficha Familia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Información reciente. 1 año antigüedad • No hay definido procedimiento actualización 	<ul style="list-style-type: none"> • Info. debe actualizarse cada 3 años. • Base se conformó desde 1994 a 2000, sin actualización sistemática. • 2003, nueva campaña: encuestaje masivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Info. debe actualizarse cada 2 años. • Base con nivel de actualización dispar • 2003, se inició proceso actualización 	<ul style="list-style-type: none"> • Info. debe actualizarse cada 2 años. • Base actualizada 	<ul style="list-style-type: none"> • Info. debe actualizarse cada 3 años. • Base de conformó año 2001, esta actualizada. <p>Programas previos: Oportunidades y Abasto leche actualizados 2003.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de bibliografía citada en sección 9

#1 Cuestionarios aplicados con nueva Ficha Familia. #2 No considera el Programa Chile Solidario que se inicia 2003.

3.2 ASPECTOS OPERATIVOS Y DE IMPLEMENTACION DE LOS RUB

Responsabilidad institucional

El análisis de los aspectos operativos y de implementación de los RUB se inicia con una breve revisión de las responsabilidades institucionales asociadas a este. Como aparece en la Tabla 3, el diseño del sistema en general, considerando la definición del cuestionario o ficha de información, los Índices de Focalización de Beneficiarios, y la formalización de la mayoría procedimientos son responsabilidad del Gobierno Central en todos los países analizados. Lo anterior no obsta para que en países como Brasil y Chile se desarrollen procesos participativos con los operadores del sistema, del gobierno central, intermedio y local, a los cuales se les consulta respecto a las dificultades operativas y conceptuales del mismo.

Con respecto a la implementación del RUB, se observan dos tendencias claras:

- **Implementación Descentralizada:** En los casos de Brasil, Colombia y Chile la aplicación de la encuesta en terreno y su ingreso a la base de datos es de responsabilidad municipal. Los niveles intermedios provinciales o estatales apoyan técnicamente en supervisión y/o capacitación. En esta modalidad, el nivel central se reserva un rol normativo y analítico, generando manuales e instructivos.
- **Implementación Centralizada:** En Argentina y México la implementación centralizada se traduce en que las delegaciones Provinciales o estatales de SIEMPRO o SEDESOL tienen responsabilidades en la captura e ingreso de la información. Esto no impide la realización de alianzas locales para la aplicación de encuestas y otros aspectos. Costa Rica también aplica modalidad centralizada.

La modalidad descentralizada tiene como ventaja el producir el necesario involucramiento del gobierno local en la gestión del RUB y por lo tanto conocer la realidad socioeconómica de su población. Por otra parte, el municipio puede tener un incentivo en facilitar el acceso a programas sociales que en su mayoría son financiados por el gobierno central, con lo que capitaliza el contacto con el beneficiario/cliente, mientras que el servicio final lo paga el gobierno central. Justamente, a consecuencia del argumento anterior, la modalidad centralizada tiene la ventaja de evitar posibles manipulaciones locales que pueden desvirtuar los criterios de asignación nacional, del mismo modo, la alternativa centralizada facilita el control y auditoría de las bases de datos, y permite economías de escala en la recolección y procesamiento de la información.

Respaldo Normativo

En el Recuadro 1, se presentan algunas de las normas más importantes que respaldan la operación de los RUB en Latinoamérica. En general, todos los países de han generado normativa para amparar la creación de los RUB, ya sea incorporando la instauración de los RUB en la legislación propia de los programas sociales o bien con normas específicas sobre el tema.

Como es natural en una cultura legalista como la Latinoamericana, se visualizan al menos tres tipos de demandas en este sentido. En primer lugar, se desea lograr una mayor claridad normativa de las funciones de los distintos actores (Ministerios y gobiernos subnacionales) que intervienen en el RUB. En el caso Chileno, el registro está amparado en un decreto ley que no refleja la complejidad del sistema actual ni las funciones que de hecho los actores han debido asumir. En segundo lugar, también se percibe la necesidad de avalar legalmente la primacía o carácter de “único” del RUB, ya que se visualiza una proliferación de registros propios de cada programa, lo que atenta contra el objetivo mismo de esta herramienta. Finalmente, existe el interés de formalizar deberes y derechos y, las sanciones asociadas a malos usos de la información o información parcializada o incompleta. El nuevo marco jurídico del

SISBEN en Colombia (2003), establece que el cuestionario del SISBEN pasó a tener carácter de instrumento público e introduce sanciones penales y disciplinarias por la alteración, falsificación y mal uso de la información.

RECUADRO 1 NORMAS RELACIONADAS CON RUB

Argentina
• Decreto 812 /1998 Crea SINTYS
• Ley 25435 Ratifica creación SINTYS
Brasil
• Decreto 3.877-2001.
• Decreto 2001
• Portaria SEAS/MPAS 1279-2002
Colombia
• Ley 60 – 1993
• Ley 715 – 2001
Costa Rica
• Ley 4760-1971 Constitución del IMAS
Chile
• Decreto 414 - 1991

Forma de acceso al RUB

En cuanto a la forma de acceso al RUB, tal como se puede apreciar en la Tabla 3, existen diversas metodologías y combinaciones:

- Barrido de Población o censo de la población pobre.
Esta modalidad es utilizada por Colombia y México, y en forma parcial por Costa Rica, ella consiste en la aplicación del cuestionario o ficha del RUB en forma masiva a todas las viviendas u hogares de un barrio o sector en el cual se estima que existe una alta concentración de pobreza, Este método es usualmente precedido de alguna forma de focalización geográfica, que permite justamente identificar y delimitar el área geográfica de alta concentración de pobreza. Sin embargo, dado que la mayoría de los programas de PS implican transferencias individualizadas, la focalización geográfica no es suficiente, ya que se requerirá necesariamente individualizar a los destinatarios de los programas con nombre y dirección.
- Demanda
En esta modalidad, las familias acuden a registrarse, usualmente al municipio, ante el interés de ingresar a algún programa social. En algunos países, como Brasil, al momento de solicitar registrarse, se realiza una entrevista en la cual se incorporan los datos al RUB, en otros países, como Chile, solamente se registra la solicitud de encuesta, la cual se efectúa posteriormente en el domicilio.
- Encuesta aplicada sobre registros pre existentes.
Esta modalidad aplicada en la Argentina, consiste en incorporar al RUB a hogares o personas que están previamente registrados como beneficiarios de algún programa social. En otras palabras, se trata de verificar la elegibilidad de las personas ya incorporadas a un programa. Tiene la ventaja de ahorrar costos de encuestaje, pero la importante limitación de ser una evaluación de medios ex post.

RECUADRO 2
VENTAJAS Y LIMITACIONES DE LAS FORMAS DE ACCESO A RUB

Barrido o censo de población Pobre	Encuesta a la demanda de subsidios
Ventajas	Ventajas
<ul style="list-style-type: none"> Proporciona mejores probabilidades de encontrar a los más pobres entre los pobres los que usualmente están desinformados y no pueden asumir los costos de transporte. Los costos marginales de registrar son muy bajos 	<ul style="list-style-type: none"> Autoselección de postulantes. Las familias no pobres pueden desmotivarse por sí solas del proceso. Actualización permanente, ya que las familias beneficiarias de programas se interesarán en mantener su información al día. Se establece una capacidad institucional para administrar el RUB
Desventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> El costo agregado de registrar puede ser más elevado, ya que necesariamente se incluirán familias no elegibles Existirán mayores dificultades de actualización Existirá mayor posibilidad de generar expectativas de “derecho” vs. “evaluación de medios” 	<ul style="list-style-type: none"> Puede existir un sesgo adverso, en que los que postulan son las familias más informadas y que pueden asumir los costos de transacción. Los costos unitarios son más altos Existe un periodo de espera e incertidumbre para el beneficiario
Recomendación	Recomendación
<ul style="list-style-type: none"> → Aplicar en áreas homogéneas de alta concentración de pobreza (sobre 70%) → Aplicar en caso de necesidad de instaurar un programa masivo orientado a la pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> → Aplicar en áreas heterogéneas, de pobreza moderada o baja → Es un buen mecanismo para utilizar una vez que el RUB está en régimen.

Adaptado de De la Briere y Lindert (2003)

A partir de los antecedentes previos, se puede notar que resultará difícil recomendar una forma única de acceso al RUB para los países, ya que esto dependerá necesariamente de las condiciones de pobreza nacional o local, características del programa y etapa de implementación en la cual se encuentra el RUB. Sin perjuicio de lo anterior, es posible señalar algunos principios que se deberían resguardar en cualquiera de las modalidades elegidas:

✓ **Acceso universal**

Cualquier familia que lo estime, debe poder solicitar su incorporación al RUB y consecuentemente tener una evaluación de medios socioeconómicos para verificar su elegibilidad en los programas. Esto es un elemento intrínseco de la estrategia PS. Cualquier familia que perciba que su riesgo social se ha incrementado debe tener el derecho de al menos conocer si es que califica para un determinado programa.

En el caso Brasileño para facilitar el proceso de encuestamiento, a cada municipio se le definieron cuotas basadas en estimaciones teóricas de demanda potencial, las cuales diferían considerablemente de la realidad en algunos casos. Esto repercutió que en muchos municipios una vez cumplidas las cuotas de encuestaje, no se incorporaron más familias al Catastro Único, lo que generó una importante distorsión en términos de la efectividad social de la priorización. Este procedimiento, que ya ha sido corregido, atenta contra el principio de acceso universal.

✓ **Transparencia e información:**

En primer lugar, transparencia significa que los procedimientos y plazos de acceso al RUB son conocidos y sistemáticos para todas las personas potencialmente usuarias. Esto incluye información de derechos y deberes y,

posibilidad de reclamo por la vulneración de estos. Por ejemplo, debe aclararse a las personas interesadas que la incorporación al RUB y aplicación eventual de una encuesta o ficha no significa necesariamente un acceso al beneficio que se desea. Esta confusión ha sido destacada en el Seminario sobre Catastro Único de Brasil (2004).

En segundo lugar, este principio también implica participación ciudadana y alguna forma de control social. Un estudio realizado por el Ministerio de Salud en Colombia (2000), determinó que existía una alta proporción de municipios con veedurías ciudadanas y comités de participación constituidos formalmente, sin embargo la percepción de estos era que muchos de esos procesos eran en vano ya que sus observaciones no eran atendidas por las autoridades. Del mismo modo, también se determinó que la población tiene temor a presentar reclamos formales por estimar que ello podría privarles del eventual beneficio.

✓ **Información de Calidad**

Es importante asegurar la calidad de la información en términos de su coherencia, fidelidad y actualización. Como se podrá observar más adelante, los países han definido diversos criterios en los ámbitos de supervisión, capacitación, selección de encuestadores, sistemas de validación de información y otros. En general, la percepción es que estos criterios no se cumplen cabalmente en la práctica.

✓ **Costo eficiencia**

Se debe realizar un esfuerzo por mantener bajos costos de entrevista o aplicación de cuestionario a las familias. Como se puede apreciar en la Tabla 5, en general los costos estimados son reducidos.

Un aspecto que está creciendo en importancia en este ámbito, es el de la confidencialidad de la información. En este sentido, existe mayor interés por parte de los usuarios, en que se defina expresamente los usos que se le dará a la información incorporada en el RUB, que son principalmente la priorización de beneficiarios potenciales y la incorporación a una nómina de beneficiarios en caso de calificar.

Calidad de la información: encuestadores, capacitación, manuales.

En general, la literatura e información revisada entrega poca evidencia respecto a la calidad de la información contenida en los RUB. Un caso excepcional en este sentido es el estudio del Departamento Nacional de Planeación en Colombia. Los resultados mostraron que sólo un 48% de las fichas re aplicadas mantuvieron el mismo puntaje original en el índice de focalización, mientras que un 44% obtuvo un puntaje superior al oficialmente registrado en forma previa. Esta diferencia considerable que puede ser atribuida parcialmente al desfazaje entre la aplicación original y el re encuestaje, sin embargo reflejó una importante disparidad en la información que se maneja regularmente. En forma adicional, tanto en Chile como en Colombia se conocen casos anecdotáticos de manipulación de la información por parte de los municipios que aplican las encuestas, con el objeto de facilitar el acceso a los programas sociales para los residentes en esos territorios, sin embargo estas situaciones no han sido cuantificadas. En el otro extremo, en México se contratan empresas externas para verificar la exactitud de los datos, procedimiento por el cual se estableció que un 96% de la información ingresada está correcta.

Por lo tanto, al no haber mayor evidencia sobre la calidad de la información, es posible hacer un breve recuento de las iniciativas que han tomado los países para resguardar este aspecto. En relación a los encuestadores o encuestadoras puede observarse en la Tabla 3 que tanto Brasil, como Colombia, Chile y Costa Rica no tienen un perfil muy exigente para esta labor en la que participan tanto personal propio de los municipios o

instituciones sociales como personas contratadas en forma especial por las mismas instituciones como empresas externas. En Brasil, se contó con la colaboración de monitores o agentes comunitarios quienes tienen la ventaja de conocer el terreno, pero tienen la restricción de tener algún grado de relación con las personas, lo que les impide tomar distancia en la evaluación de medios. Por su parte, tanto Argentina como México han trabajado con personal externo reclutado expresamente para la función de encuestadores, con contratos de productividad y calidad relativamente acotados.

Con respecto a la capacitación, si bien los seis países reportan tener mecanismos de capacitación definidos y regulares, en la práctica se percibe que ésta es insuficiente y que su calidad podría mejorarse. En todo caso, estos mismos países han desarrollado manuales y procedimientos que permitirían fortalecer el proceso. En Brasil, una parte importante de la capacitación estuvo dirigida a las autoridades municipales, quienes debían transferir sus conocimientos a los otros estamentos. Por su parte, la Evaluación integral del SISBEN (2003) en Colombia, estableció que solo un 56% de los municipios había recibido capacitación. Finalmente, un estudio organizacional del Sistema CAS en Chile (2004), encontró que los municipios de ese país tienen menos de una capacitación anual y que existe alta demanda por este servicio.

Otra forma de resguardo de la calidad de la información y de la gestión de los RUB ha sido definir una estructura de personal que asegure el cumplimiento de diversas actividades y funciones que se estiman necesarias.

RECUADRO 3

ESTRUCTURA RECURSOS HUMANOS DEL RUB A NIVEL MUNICIPAL

Colombia	Chile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comité Técnico de Administración ▪ Administrador SISBEN ▪ Coord. Trabajo campo (1 Coordinador por cada 5 supervisores) ▪ Supervisor (1 supervisor por cada 6 encuestadores) ▪ Encuestadores (15 encuestas por dia) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comité Comunal CAS ▪ Encargado CAS ▪ Supervisores ▪ Revisores ▪ Encuestadores ▪ Digitadores

Tal como aparece en el Recuadro 3, las estructuras teóricas de recursos humanos en Colombia y Chile son bastante similares. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que estas estructuras difieren en la realidad. El estudio del Ministerio de Salud de Colombia (2000), determinó que solo un 58% de los municipios tenían Comité Técnico de Administración y que si bien la amplia mayoría de los municipios tiene Administradores SISBEN, sólo un tercio de estos tiene estudios universitarios completos. Más aún se registran diversas aprehensiones sobre la falta de monitoreo y auditorias del sistema desde el nivel central. Por otra parte, una encuesta aplicada a todas las municipalidades de Chile (2004), reveló que en las comunas medianas la dotación promedio de supervisores era de 0,5, mientras que la dotación promedio de revisores era de 0,4. Finalmente, en Costa Rica, el IMAS menciona que la escasez de supervisores repercute en un cuello de botella en el procesamiento de la información.

TABLA 3
ASPECTOS OPERATIVOS Y DE IMPLEMENTACION DE LOS REGISTROS UNICOS DE BENEFICIARIOS

Características	Argentina #	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	México
Responsabilidad Institucional						
Diseño	Gobno. Central	Gobno. Central	Gobno. Central	Gobno. Central	Gobno. Central	Gobno. Central
Implementación	Gobno. Central	Descentralizado	Descentralizado	Gobno. Central	Descentralizado	Gobno. Central
Forma de acceso a RUB	Principalmente encuesta a beneficiarios de Programas. Secundariamente Barrido de población.	En base a cuotas establecidas por municipios	Principalmente Barrido de población. Actualización en base a demanda.	Etapa1: Focalización Geográfica. Etapa 2: Principalmente por demanda Complementado Barrido de población	Por Demanda	Etapa1: Focalización geográfica Etapa2: Barrido de población
Perfil encuestadores	Ficha Social: Se estableció convenio marco con universidades para proceso encuestaje	Reclutados por municipios: Monitores de programas, agentes comunitarios, estudiantes universitarios, voluntarios.	- Educación secundaria completa. - 76% personal de planta, resto firmas contratistas.	- Educación Secundaria completa - Funcionario del IMAS y contratados externamente.	- Educación Secundaria completa - 80% funcionarios municipales de planta u honorarios, 20% empresas externas.	- Etapa inicial, se trabajó con encuestadores de empresas de opinión. - Actualmente se contrata directamente en forma temporal a encuestadores externos.

TABLA 3 (Continuación)
ASPECTOS OPERATIVOS Y DE IMPLEMENTACION DE LOS REGISTROS UNICOS DE BENEFICIARIOS

Características	Argentina #	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	México
Capacitación	SIEMPRO capacita a Universidades, quienes a su vez capacitan a sus encuestadores	M. Desarrollo social en convenio con Gobiernos Estaduales	Curso de una semana a cargo de DNP	Curso de 16 horas.	- MIDEPLAN realiza capacitaciones en enuestaje y software. - Se realiza una capacitación de una jornada cada 2 años por municipio	SEDESOL desarrolla cursos de tres días de capacitación, que incluye práctica en terreno.
Manuales operativos	s/i	<ul style="list-style-type: none"> • Manual de operación de Cadastro unico • Manual de encuestador 	7 manuales: Administración, encuestador, Formas de captura información, Supervisor, usuario, calidad de la información, Normativa.	<ul style="list-style-type: none"> • Manual de procedimientos SIPO • Manual de aplicación. 	4 Manuales: Encuestador, Revisor, Supervisor, Software computacional	Manuales de entrevistador, de levantamiento para las distintas encuestas que aplica SEDESOL

Fuente: Elaboración propia a partir de bibliografía citada en sección 9

Se refiere a Ficha Social “Las Familias Cuentan”

3.3 ASPECTOS INFORMATICOS DE LOS RUB

Software

Como se puede apreciar en la Tabla 4, los seis países estudiados han desarrollado soluciones informáticas propias para procesar la información de los RUB. En todos ellos el software se ha ido perfeccionando y mejorando en el tiempo. En este ámbito se puede destacar a Colombia y Chile, quienes han elaborado módulos especiales de acuerdo a los requerimientos de los usuarios, con distintos niveles de acceso. De esta forma el módulo básico es aquel que permite el ingreso de la información y obtención de información básica. En Chile se creó un modulo de “Subsidios” que administra las postulaciones y procesos relacionados con los programas de transferencias monetarias para las personas de escasos recursos. Del mismo modo, el módulo de diagnóstico permite hacer análisis de las características de la pobreza a nivel barrial. El software desarrollado por MIDEPLAN se distribuye en forma gratuita a los municipios.

El análisis de consistencia de la información, es generalmente realizado a través de algoritmos que validan internamente los datos, y que en caso de no responder a los criterios pre establecidos se rechaza la información para ser analizada por el supervisor o revisor. Una tendencia que se visualiza en forma creciente, es la verificación de la información a través de pareo de la base RUB con otras bases, lo que se realiza en forma sistemática en México y Costa Rica.

Otra tendencia que se observa es la georreferenciación de la información, parámetro que ya ha sido incorporado formalmente por México en su RUB. Argentina y Chile están planificando avanzar en esta misma dirección próximamente.

Consolidación – Sistema en Línea

Tanto Brasil, como Costa Rica, Chile y México reportan tener procesos de consolidación de las bases de datos subnacionales del RUB en el nivel nacional. Sin embargo, estos procesos difieren considerablemente en su oportunidad y procedimiento, ya que en el caso chileno la consolidación se produce en forma anual y está basada en un procedimiento manual de envío de los archivos. En el otro extremo, México está operando en línea con consolidación prácticamente instantánea al momento de solicitarla.

El disponer de una base nacional consolidada tiene importantes ventajas, entre las cuales está el disminuir los costos de administración debido a registros independientes, reducir la posibilidad de fraudes por doble inscripción y tener la capacidad de exigir límites de tiempo de permanencia en los programas.

En este ámbito se constata una demanda a mejorar la conectividad del RUB, para permitir un manejo consolidado de la información de forma expedita y un sistema de ingreso en línea. La no disponibilidad de estas alternativas es visualizada como una restricción operativa de envergadura. El primer aspecto es una aspiración expresada por parte de Colombia, mientras que Chile espera abordar ambos a partir del 2005.

TABLA 4
ASPECTOS INFORMATICOS DE LOS REGISTROS UNICOS DE BENEFICIARIOS

Características	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	México
Software	Software Ficha Social (En etapa de prueba)	Cadastro unico 5.0	Software SISBEN Módulos - Encuesta: Ingreso Datos - Resultados: Consultas - Definiciones: parámetros.	Software SIPO	Software Unico nacional Módulos • Ingreso información • Subsidios • Diagnóstico	Sistema de ingreso de información en oficinas SEDESOL
Consistencia de la información	s/i	- Existen duplicaciones por no existir Número de identidad nacional	-Existen duplicaciones al no haber sistema de pareo con otros municipios -Sistema de ingreso de información tiene matrices de validación.	- Pareo de bases de datos	- Sistema de ingreso de la información tiene matrices de validación de datos.	-Bases de datos se parean cada dos meses.
Consolidado nacional	No	Si, consolidación mensual	No	Si	Si, consolidación anual.	Si
Intranet - Sistema en Línea	s/i	NO, Datos ingresados deben transferirse a Caja Económica Federal vía diskette o Internet	No hay integración de las bases de datos municipales	Sistema en línea	A partir 2005	Servidor web, sistema en línea

Fuente: Elaboración propia a partir de bibliografía citada en sección 9

3.4 ASPECTOS ECONOMICOS DE LOS REGISTROS UNICOS DE BENEFICIARIOS

Costos unitarios de encuestaje

En relación a los aspectos económicos de los RUB, en la Tabla 5 se presentan los costos unitarios de la aplicación de las encuestas, fichas o cédulas en cada uno de los seis países estudiados. Estos costos se han estimado de manera anualizada, es decir distribuyendo el costo durante el período de vigencia oficial de la información. Como se puede observar, los costos varían según las áreas geográficas en las cuales se aplican las encuestas, según sean sectores rurales o urbanos y, la modalidad de aplicación, ya que las encuestas por barrido o censo tienen un costo unitario inferior a las aplicadas según demanda. Con todo, los costos observados varían entre US\$ 1,8 para los sectores rurales de Colombia y US\$7 para los sectores urbanos de Costa Rica, Chile y México.

Si bien la información previa de costos unitarios refleja que la aplicación de cada encuesta no significa un valor considerable, el costo relativo de estas puede ser evaluado de mejor manera en el Recuadro 4. De La Breire y Lindert (2003), estimaron el costo de encuestaje en función de la valoración de los beneficios transferidos a las personas por los programas sociales que utilizan el RUB. Los resultados arrojan que el costo de encuestaje oscila entre un 0,5% (Colombia) y un 1,6% (Brasil) de los beneficios totales transferidos. Se considera que esta proporción es baja para los beneficios que acarrea, en razón a asegurar un mayor impacto de la estrategia de PS en los grupos vulnerables.

RECUADRO 4
COSTOS DE ENCUESTAJE COMO % DE LOS BENEFICIOS TOTALES
TRANSFERIDOS

País	%
BRASIL	1,6
COLOMBIA	0,5
COSTA RICA	0,9
CHILE	1,3
MEXICO	0,7

Fuente: De La Breire y Lindert (2003)

Costos institucionales

Una pregunta complementaria a la anterior, consiste en conocer los costos institucionales totales del RUB en cada país. Para analizarlos es importante distinguir entre costos de implementación inicial y costos de operación anual.

Con respecto a la implementación inicial, existe un dato de referencia en el caso de Brasil, que para la implementación del Catastro Único, considerando fortalecimiento institucional, capacitación y equipamiento en el nivel central y local, estima un costo inicial cercano a los US\$18 millones, los que serían desembolsados entre los años 2004-2006. Por su parte, en Chile, con el apoyo de un crédito BID, el país está implementando un mejoramiento significativo en el RUB, creando un sistema en línea para todo el país, sistema de integración de bases de datos, georreferenciación y otros

adelantos tecnológicos. La inversión que se realizará asciende a US\$10 millones, los que se desembolsarán entre los años 2004-2006⁷.

Una estimación de los costos de operación anual se puede observar en el recuadro 5, que muestra estas cifras para Colombia y Costa Rica. En ambos países el equipo central que opera el RUB es bastante reducido. Como era obvio esperar, el mayor costo del sistema emerge de la aplicación de las encuestas. Con todo, la operación anual del RUB en Colombia asciende a US\$ 6,7 millones anual, mientras que en Costa Rica asciende a US\$ 0,8 millones anual. Estos montos significan que el costo anual por persona registrada es de 20 centavos de dólar en Colombia y de 80 centavos en Costa Rica. Otra forma de expresar los antecedentes previos, es que el costo de focalizar US\$ 100 en Colombia es de US\$ 0,7 centavos, mientras que en Costa Rica es de US\$ 0,6 centavos.

RECUADRO 5
COSTOS ESTIMADOS ANUALES (U\$)

Item	COLOMBIA	COSTA RICA
Costos administrativos nivel central y municipios	582.000	252.000
Costos de encuestas	6.090.000	542.500
Total Costos anuales	6.672.000	794.500
Total Costos anuales por persona registrada	0,21	0,79
Total costos anuales por beneficiario	0,52	3,82
Total Costos anuales por beneficios	0,007	0,0055

Fuente: Colombia: Castañeda, 2003; Costa Rica: Víquez, 2003

Estos datos reflejan que los costos del RUB en el contexto de los programas de protección social son efectivamente marginales.

Sistema de financiamiento

Al analizar los sistemas de financiamiento de los RUB en los seis países estudiados, se puede constatar que estos están estrechamente ligados a los modelos de implementación que han definido los países. En este sentido, en aquellos países con implementación centralizada, el financiamiento completo del sistema recae sobre el gobierno nacional o federal, mientras que en los países de implementación descentralizada, el gobierno nacional financia la administración central del sistema, mientras que los municipios deben financiar la aplicación de las encuestas en terreno, aunque en algunos casos como Colombia y Chile, el Gobierno Central ha subsidiado puntualmente algunas campañas de encuestaje masivo.

En todo caso, la literatura revisada señala que para ambos sistemas de financiamiento, las administraciones de los RUB, reclaman no tener recursos suficientes como para desarrollar adecuadamente sus funciones. Si bien en páginas previas nos hemos inclinado por involucrar a los municipios en los RUB y en las políticas de PS, en la práctica la situación que se ha ido estructurando es algo perversa en su contra, ya que el nivel central, en su rol normativo del sistema, define criterios, normas, umbrales e incluso estructura funcional para la implementación de un sistema en otras esferas de gobierno que son autónomos y, que no contribuye a financiar en forma sistemática. Por su parte, los municipios, algunas veces miran con recelo la colaboración con las iniciativas del gobierno central, particularmente si es que hay diferencias políticas entre sus líderes.

⁷ No debe olvidarse el RUB en Chile se implementó inicialmente en el año 1979, por lo que el costo del proyecto descrito incluye su desarrollo y mejoramiento solamente.

El estudio del SISBEN en Colombia (2003), señala que la principal causa del bajo nivel de actualización de la información es la falta de recursos. No obstante, en ese país un 41% de los municipios reportó tener definido un presupuesto de funcionamiento para el SISBEN, lo que se considera una buena estrategia, ya que al menos existe claridad respecto a los recursos que se requieren para desarrollar esta función, más aún el sistema provee un manual a los municipios en el cual se entrega una metodología de costeo para la implementación del sistema.

TABLA 5
ASPECTOS ECONOMICOS DE LOS REGISTROS UNICOS DE BENEFICIARIOS

Características	Argentina # ₁	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	México
Costo unitario de aplicación encuesta	U\$ 3,8- 4,6 Depende de método	U\$ 3,9	U\$ 1,8 – 2,7 Depende de área geográfica y método	U\$ 4,2 - 7,0 Depende de área geográfica y método	U\$ 2,8 - 6,9 Depende de área geográfica	U\$ 4,9 - 6,8 Depende de área geográfica
Costos institucionales	s/i	Costo implementación BIRF 2004-2006) U\$ 8Mill # ₂	Estimación Costos de operación anual sin encuestas (Nivel Central + municipios) U\$ 0,6 Mill.	Estimación Costos de operación anual sin encuestas U\$ 0,2 Mill.	Costos implementación “sistema Integrado” BIRF 2004-2006 U\$10mill	s/i
Sistema de Financiamiento	* Nivel Central: SIEMPRO: Financiamiento Central M.Des. Soc. SINTYS: Jefatura Gabinete Ministros * Aplicación Encuesta: Municipios	*Nivel Central: M. Desarrollo Social *Aplicación Encuesta: - Financiamiento via presupuestos municipales.	* Nivel Central: DNP M. Salud *Aplicación Encuesta: - Financiamiento excepcional M. Salud 1995. - Financiamiento via presupuestos municipales	* Nivel Central + Aplicación Encuesta: IMAS (Gobierno central)	*Nivel Central: MIDEPLAN *Aplicación Encuesta: - Financiamiento via presupuestos municipales. - Financiamiento excepcional M. Hacienda	* Nivel Central Aplicación + Encuesta: SEDESOL (Gobierno central)

Fuente: Elaboración propia a partir de bibliografía citada en sección 9

#₁ Se refiere a Ficha Social “Las Familias Cuentan”

#₂ Se está tramitando un crédito BID por U\$10 mill para apoyar la implementación del Catastro. Ambos créditos, BIRF + BID financiaran equipamiento básico en municipios.

4. INDICE DE FOCALIZACIÓN DE BENEFICIARIOS (IFB)

Mecanismos de priorización.

Para conocer los mecanismos de priorización de beneficiarios utilizados en los países estudiados, es conveniente repasar brevemente las distintas modalidades que se encuentran en la literatura internacional:

- Evaluación de medios socioeconómicos con información verificada - EMV (*Verified means testing*). Esta es la modalidad utilizada en los Estados Unidos, por la cual las personas que postulan a beneficios deben mostrar sus liquidaciones salariales, colillas de pago de impuestos, antecedentes patrimoniales y todos los datos formales que se les soliciten para evaluar su condición socioeconómica.
- Evaluación de medios socioeconómicos con información no verificada - EMNOV (*Unverified means testing*). Consiste en realizar una declaración de medios por parte del postulante a algún programa que generalmente se reduce a una auto declaración de ingresos. Esta metodología es la que se utiliza en Brasil.
- Evaluación de medios socioeconómicos con variables Proxy – observables – EMPO (*Proxy means testing*). La modalidad consiste en una combinación de las alternativas previas, en la cual se registra una serie de variables observables como localización, calidad de la vivienda, disponibilidad de bienes, con otras como educación, ingresos y ocupación, las cuales se combinan en un índice socioeconómico. Esta alternativa es la que se utiliza en países como Argentina, Colombia, Chile y México. En el caso de Costa Rica, se combina la modalidad EMNOV con el requerimiento de algunos documentos probatorios de la información reportada.

Por una parte, EMV se sitúa como la modalidad ideal de focalización, ya que cuenta con toda la información requerida de fuentes comprobables. Sin embargo, autores como Lindert (2003) plantean que esta modalidad es muy costosa, ya que en los Estados Unidos requiere un promedio de 5 horas de aplicación, de buenos soportes informáticos en línea para realizar validaciones cruzadas de información y de la presentación de extensa documentación. Esta modalidad es factible cuando los ingresos de las personas son formales y bien documentados como es el caso de los países desarrollados.

Por su parte, EMNOV son evaluados en términos generales como métodos insuficientes de focalización, ya que existen incentivos a la subdeclaración y las dificultades propias en la medición de los ingresos, en aspectos tales como estacionalidad, informalidad y valoración de ingresos en especies. Estos problemas han sido observados por De La Breire y Lindert (2003), para el Catastro Único de Brasil, que no incluiría todas las preguntas necesarias para evaluar adecuadamente los ingresos, no define con precisión el período de referencia de la información y tampoco dispone de mecanismos de verificación o consistencia interna de la información.

Finalmente, EMPO no está exenta de algunos de los problemas anteriores, pero se ha comprobado que es menos complejo que EMV, y de una dificultad de aplicación similar a EMNOV. Como se observa en la Tabla 6, los cuestionarios o fichas utilizadas en los RUB recogen entre 30 a 70 variables en una diversidad de aspectos. Utilizando entre 10 a 15 variables de las anteriores, se calcula para cada familia o individuo un puntaje en el Índice de Focalización de Beneficiarios (IFB).

La definición del IFB es un proceso independiente del diseño del cuestionario y de las variables que se consideran en el RUB. Para su determinación, la mayoría de las veces se utilizan muestras externas, estadísticamente representativas de la población rural, a partir de las cuales, a través de análisis estadístico, análisis de regresión,

componentes principales o análisis discriminante, se determinan las ponderaciones o pesos relativos de las variables que integran el IFB. Uno de los atributos más importantes que debe tener el IFB es su capacidad discriminatoria, es decir que permita diferenciar claramente entre hogares en condiciones de pobreza y los que no lo están, e idealmente debe poder estratificar o jerarquizar al interior de la pobreza, ya que justamente, en una política de PS, en un contexto de recursos escasos, lo que se busca es ordenar a los postulantes a beneficios en términos de su prioridad socioeconómica y no necesariamente medir pobreza. En este sentido, Colombia, Costa Rica y México han definido a priori umbrales de puntaje que determinan la pertenencia a grupos elegibles para los programas sociales, lo que significa perder parte de la capacidad discriminativa de puntajes continuos y establecer ex ante un eventual derecho de acceso a programas sociales que no siempre estará asegurado. En Chile se utilizó ese esquema a principios de los ochenta, el que se prestaba a presiones y manipulación por parte de los usuarios, ya que estos solicitaban ser considerados dentro de los tramos de potencial elegibilidad a los encuestadores que aplican la cédula. Por estas y otras razones, se cambió a un índice continuo sin umbrales de corte predefinidos, salvo los que definen los propios programas en función de los cupos o disponibilidad presupuestaria regional.

Por otra parte, debe tenerse presente que, tal como ha sucedido en Colombia, Costa Rica y Chile, los IFB tienen vigencia durante un determinado período de tiempo, ya que se construyen en base a la situación socioeconómica de un momento determinado del país, por lo que algunas variables pueden perder su capacidad discriminatoria con el tiempo. En el caso chileno, el Índice CAS se ha estimado en tres oportunidades, lo cual no necesariamente significa redefinir el cuestionario sino principalmente reponer las variables ya consideradas.

Finalmente, otro aspecto de interés en este ámbito y que se considera una buena estrategia para replicar en otros países, se refiere a la estimación de la distribución de los puntajes del IFB a partir de una encuesta nacional estadísticamente representativa para todo el país. Dado que el cuestionario, ficha o cédula del RUB se aplica por demanda o por barrido de población, generalmente no se logra una cobertura total del municipio, región, o país, por lo tanto la autoridad pertinente no conocerá a ciencia cierta la demanda potencial de población bajo determinados umbrales que podrían eventualmente acceder a un determinado beneficio. Esta información puede ser de gran importancia para efectos de planificar el costo y el esfuerzo que se deberá realizar para implementar un determinado programa. Desde el año 1992, se realiza en Chile una homologación estadística del puntaje CAS con la información de las encuesta multipropósito de hogares (CASEN), que tiene representatividad nacional, regional o para algunas comunas. De esta forma, un ministerio social conoce ex ante qué cantidad de población encontrará en una región bajo un determinado puntaje.

Sobre la efectividad del IFB

La efectividad del IFB debe ser considerada con respecto a dos dimensiones relevantes:

- Problemas de inclusión: Se refiere a que el IFB permite acceder a los programas a personas u hogares que no califican dada sus condiciones socioeconómicas. Es decir, se produce un derrame de beneficios a personas no pobres, lo que justamente busca evitar una estrategia como la de PS.
- Problemas de exclusión: Ocurre cuando el IFB deja fuera de los programas a personas que deberían estar incluidas en los mismos.

Obviamente, que el problema de inclusión o exclusión de los beneficiarios potenciales puede no estar necesariamente atribuido a problemas del IFB, sino también a problemas de implementación. Por ejemplo, la manipulación de la información lleva

muchas veces a incluir a personas que no lo ameritan, o por el contrario la definición de cuotas de encuestaje o la existencia de determinadas trabas para acceder al RUB, también pueden repercutir en la exclusión de personas del sistema.

Existen diversos caminos metodológicos para evaluar la ocurrencia de problemas de inclusión-exclusión. La evaluación de errores de inclusión se realiza tradicionalmente en base a estudios de incidencia distributiva del gasto social, que consisten en analizar qué proporción del gasto recae en segmentos determinados de la población. Estos estudios no son muy frecuentes en el contexto Latinoamericano. En el recuadro 6 se observan antecedentes parciales en este sentido. Los datos de Colombia muestran un incremento de 8 puntos porcentuales en el nivel de focalización de los subsidios de salud y asistencia en un lapso de 5 años. Por su parte, los datos chilenos nos muestran el más elevado nivel de focalización que logran los subsidios focalizados respecto a los no focalizados. Siguiendo con estos antecedentes se podría plantear que el error de inclusión para los subsidios monetarios alcanzó a 26%.

RECUADRO 6
NIVEL DE FOCALIZACION DE PROGRAMAS QUE UTILIZAN SUIB

País/PROGRAMA	% Gasto en el 40% más pobre
COLOMBIA	
Salud y Asistencia 1992	57
Salud y Asistencia 1997	65
Subsidios totales 1992	45
Subsidios totales 1997	50
CHILE (2003)	
Pensiones Asistenciales	79
Subsidio Único Familiar	88
Subsidio Agua Potable	65
Total subs. Monetarios focalizados	74
Total Subs. Monetarios no focalizados	60

Fuente:

Colombia: Evaluación integral SISBEN 2003

Chile: Informe 1, CASEN 2003, MIDEPLAN

Aunque la evidencia empírica presentada en este punto es restringida, muestra que efectivamente los programas que utilizan mecanismos RUB- IFB logran una mayor inclusión social de los más pobres entre sus beneficiarios.

La medición de los errores de exclusión requiere de antecedentes adicionales, que no han sido encontrados en la literatura disponible. Una forma de medir la exclusión, sería cuantificar la cantidad de hogares pobres que no acceden a programas por temor o restricciones en la incorporación en el RUB. Otra forma de medir este aspecto, sería evaluar con un criterio externo el caso de familias que se clasifiquen como pobres bajo esa aproximación⁸ y que el IFB no las identifique como tales. En la evaluación integral del SISBEN (2003), se realizó un ejercicio de esta naturaleza y se determinó que el error de exclusión era de 19%.

⁸ Obviamente, esta evaluación tiene la restricción que el parámetro externo de pobreza para validar la inclusión-exclusión de las familias puede ser tan discutible como el propio IFB.

TABLA 6
INDICES DE FOCALIZACION: CARACTERISTICAS

	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	México
Mecanismo de priorización	Evaluación de medios socioeconómicos con variables Proxy – Observables EMPO	Evaluación de medios socioeconómicos con variables no verificables EMNOV	Evaluación de medios socioeconómicos con variables Proxy – Observables EMPO	Evaluación de medios socioeconómicos con variables Proxy – Observables EMPO	Evaluación de medios socioeconómicos con variables Proxy – Observables EMPO	Evaluación de medios socioeconómicos con variables Proxy – Observables EMPO
Variables del cuestionario ⁺	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación • Vivienda • Educación • Programas Sociales • Trabajo • Capacidades • Asistencia directa • Salud * 51 Variables 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación • Características del Hogar • Características de la vivienda • Ingreso por autodeclaración • Gastos del hogar en ítems definidos • Otros: Participación, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación • Datos vivienda y servicios • Datos núcleos familiares • Trabajo • Antecedentes sociodemográficos • Educación • Ocupación-ingresos <p>* 74 preguntas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Datos Generales • Vivienda • Identificación residentes • Actividad económica • Previsión social • Salud • Educación • Participación comunal • Patrimonio • Aspectos psicosociales <p>* 56 variables</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación residentes • Ocupación e ingresos • Subsidios • Nivel educacional • Patrimonio • Pertenencia a Etnia • Protección Ambiental: Vivienda • Hacinamiento • Saneamiento y confort <p>* 50 variables</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación residente • Identificación tipo localidad • Caract. vivienda • Escolaridad y asistencia escolar • Empleo • Previsión Social • Equipamiento del hogar <p>* 34 preguntas</p>
Puntaje	Puntaje continuo	Priorización continua en base a Ingresos según autoreporte.	Puntaje continuo con 6 puntos de corte predefinidos. Niveles 1-2: Pobres	Puntaje continuo con 3 puntos de corte predefinidos.	Puntaje continuo. Existen umbrales predefinidos según cupos disponibles en programas	Indice define 3 tipos de pobreza: P. Alimentaria P. de Capacidades P. de Patrimonio

*No todas las variables incluidas en los cuestionarios o fichas son utilizadas para el cálculo de los índices correspondientes.

TABLA 6 (Continuación)
INDICES DE FOCALIZACION: CARACTERISTICAS

	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	México
Consideración diversidad	s/i	s/i	<ul style="list-style-type: none"> • diferenciación Urbano-rural 	<ul style="list-style-type: none"> • diferenciación Urbano-rural 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferenciación por zonas geográfico-climáticas 	<ul style="list-style-type: none"> • diferenciación Urbano-rural
Observaciones	Nueva Ficha Social permitirá calcular el ICV obtenido previamente con FIBAPS	No considera aspectos de estacionalidad y valoración de ingresos en especies	Índice homologable a Líneas de Pobreza Nivel 1: Extrema pobreza Nivel 2: Pobreza		A partir Junio 2005 plena operación Ficha Familia y nuevo índice.	

Fuente: Elaboración propia a partir de bibliografía citada en sección 9

5. SISTEMA DE INTEGRACIÓN DE BASES DE DATOS DE BENEFICIARIOS (SIBD)

En la Tabla 7 aparecen las principales características de los Sistemas de Integración de Bases de Datos de Beneficiarios (SIBD), los cuales han sido desarrollados sólo en Argentina y México. Por su parte, Chile lo tendrá implementado a partir del 2005.

TABLA 7
CARACTERISTICAS DE SISTEMAS DE INTEGRACIÓN DE BASES DE DATOS DE BENEFICIARIOS

Características	Argentina	México
Objetivos - Responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Validación de personas en base a distintos números de identificación • Programas sociales y salud: Control de incompatibilidades y pluricobertura y elegibilidad • Previsión: incompatibilidades en percepción de beneficios previsionales • Empleo: Verificación situación laboral y pluriempleo. • Impuestos: Detección de capacidad contributiva e incumplimiento tributario 	<ul style="list-style-type: none"> • Focalizar los beneficios de los programas sociales • Identificar familias con duplicación de beneficios • Generar un ahorro económico mediante identificación y depuración de los beneficiarios • Obtención de información para planificación
Bases de datos incorporadas	<ul style="list-style-type: none"> • Registro nacional de Personas • Registro electoral • Sistema Integrado de Jubilaciones y pensiones • Obras sociales • Bienes raíces de diversas provincias • Empleo formal • ANSES • 450 bases de programas nacionales y provinciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Bases de datos de beneficiarios de los programas participantes • Convenios con 18 estados.
Beneficios	<p>Estimación de beneficios 1998-2004</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento recaudación tributaria: U\$41 Mill. • Programas sociales: (incompatibilidades, doble cobertura, fallecidos) U\$69 Mill. 	s/i
Otras características	26,5 Mill. Personas identificadas con sus atributos sociales y/o fiscales	<p>Proceso confrontación se realiza en base a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integración bases de datos realizando un ordenamiento de acuerdo a : Ubicación geográfica Datos titular Datos Cónyuge titular - Búsqueda secuencial detectando coincidencia de los campos dentro de un rango de error.

Fuente: Elaboración propia a partir de bibliografía citada en sección 9

Un aspecto interesante de SINTYS en Argentina, es que en su objetivo de identificar los atributos fiscales y sociales de los individuos, trabaja con un sistema coordinado de bases de datos compartidas. Esto significa que la conexión entre las bases de datos es lógica y no física, lo que implica vínculos institucionales entre las agencias para procesar la información, pero manteniendo su autonomía; cada agencia proporciona información al SINTYS pero exige ciertos procesamientos y análisis en retorno. Por otra parte, a diferencia de México, el SINTYS es más integral, ya que incorpora atributos sociales y tributarios de las personas.

La creación de SIBD significa también la definición de políticas de privacidad de los datos de las personas y definir que la información puede ser utilizada solo por la agencia titular. En el caso del SINTYS se definen privilegios de acceso para cada agencia y se firman convenios de confidencialidad con cada una de las agencias⁹.

Finalmente, la creación de un SIBD requiere de un respaldo legal para poder operar, que en el caso del SINTYS significó una ley de la República, mientras que en México se ampara dentro de las funciones de SEDESOL. En el caso argentino, el SINTYS se encuentra institucionalmente localizado en la Jefatura de Gabinete de Ministros, un ministerio transversal que vela por la coordinación entre ministerios, con el legislativo y las provincias. No se trata entonces de una institucionalidad propia del sector social, sino más bien de la gestión pública intersectorial. Por su parte, SEDESOL en México se inserta plenamente en el sector social. El arreglo institucional Argentino le entrega mayor peso relativo al SINTYS para poder coordinar información de diversas reparticiones públicas, mientras que en el caso mexicano se le da mayor énfasis a la temática social.

En definitiva, la creación de un SIBD es una continuación natural en la línea de mejoramiento del RUB, ya que permitirá desarrollar sus funciones con mayor amplitud. Sin embargo, su implementación es un proceso complejo que tiene un período de maduración.

⁹ A su vez, cada funcionario de la institución debe firmar un convenio de confidencialidad.

6. RESUMEN, DESAFIOS Y PROPUESTAS

Como se desprende de los antecedentes presentados en las secciones previas, el mayor aporte del SUIB es su contribución a operacionalizar una estrategia de Protección Social, cuyos beneficios deben dirigirse a los más pobres. En este sentido, la implementación de estos sistemas en los países de la región, requiere de una importante cuota de voluntad política y disposición a un cambio cultural en la gestión social, ademáss de los requisitos básicos financieros, normativos y tecnológicos.

En esta sección se presentan las principales conclusiones del estudio, los desafíos (*) o temas pendientes y las propuestas (✓) para la consolidación de los SUIB en la región.

1. Los Sistemas Únicos de Información sobre Beneficiarios son parte integrante e ineludible de la política de Protección Social

Existe la tendencia a visualizar y/o presentar a los SUIB como una herramienta compleja, tecnocrática y autocontenida. En este documento, se ha intentado mostrar que los SUIB son parte esencial de toda política de Protección Social, cuyo éxito dependerá en buena medida de su capacidad para identificar a aquellas personas de escasos recursos que son el foco de la intervención. Esto es justamente el aporte de los SUIB.

- ✓ difundir los objetivos y resultados de los Sistemas Únicos de Información sobre Beneficiarios con el propósito de legitimarlos como una herramienta esencial de la política de Protección Social.

2. En los seis países estudiados, la implementación Sistemas Únicos de Información sobre Beneficiarios conlleva el desarrollo de al menos tres componentes.

Si bien los SUIB se inician en los años ochenta, no todos los países tienen consolidados los componentes básicos del mismo:

- Registro Único de Beneficiarios: Disponible en los seis países estudiados.
- Índice de Focalización de Beneficiarios: Disponible en los seis países estudiados, aunque con aplicación parcial en Argentina
- Sistema de Integración de Bases de Datos de Beneficiarios: Disponible en Argentina y México.

El cuarto componente del SUIB, que es el Sistema de Monitoreo y Evaluación, se encuentra menos desarrollado.

- ✓ Se propone contar al menos con un sistema de indicadores de gestión que permita conocer aspectos básicos del funcionamiento del sistema. Algunos de los indicadores que podrían incorporarse son:
 - Nº. registrados/ Población pobre
 - Nº. registrados con información vigente/No. de registrados totales.
 - Rendimiento diario de encuestadores en aplicación de encuesta
 - Tiempo de espera para acceder a RUB.
 - Nº. de beneficiarios de cada programa según Índice de Focalización de Beneficiarios.
 - Nº beneficiarios de programas PS/ Nº registrados RUB.
 - Nº registrados que cumplen condicionalidades/Nº beneficiarios de programas
 - Nivel de focalización de programas

- % Errores de inclusión
- % Errores de Exclusión.

3. **Los Registros Únicos de Beneficiarios han logrado más de un 80% de cobertura estimativa de la población pobre. Sin embargo, los programas usuarios del sistema son una proporción menor del gasto social.**

Con la excepción de Argentina, los otros cinco países estudiados disponen hoy en día de una amplia fuente de información sobre los beneficiarios de la política de PS. Los RUB administran información sobre casi 125 millones de personas.

El RUB se utiliza para programas que movilizan entre US\$ 100 y US\$ 2.000 millones anuales. En los casos de Colombia y Chile, esto significa sólo un 7% del gasto público social.

- * Dada la envergadura de información que manejan los RUB, conviene evaluar hasta qué punto se están utilizando en todo su potencial. La información obtenida en este estudio refleja que una proporción menor del gasto social se administra bajo este esquema. En el contexto de una política de PS, es conveniente incorporar más programas al RUB? ¿Hay disposición política para ello?
- ✓ Es necesario conocer en mayor detalle los programas usuarios de los RUB, y los recursos que estos administran en relación al gasto social total de los países.
- ✓ Evaluar en qué medida los RUB pueden albergar a más programas como usuarios del mismo. ¿Qué costos adicionales tendría esto?

4. **A pesar de mostrar un importante grado de consolidación, los RUB presentan ciertas limitaciones, entre ellas el bajo nivel de actualización y la debilidad normativa.**

En un esquema de política de PS, es inherente que exista movilidad al interior de la pobreza, por lo tanto el sistema de información debe incorporar este elemento y disponer de información actualizada.

- ✓ En relación al nivel de actualización, se sugiere al menos evaluar la necesidad real de actualización de agrupaciones de variables o temas comunes. Complementariamente, se sugiere evaluar la posibilidad de actualizar electrónicamente esas variables. Por ejemplo, al quedar registrada una persona en el Registro de Cesantes u Oficina de Empleos, esta información podría actualizarse en el RUB. Finalmente, se sugiere definir plazos de validez de la información que haga prescribir el beneficio en la medida que la información no se actualice.
- ✓ Con respecto al tema normativo, es necesario definir con la mayor claridad posible funciones, deberes y derechos de cada uno de los actores participantes en el sistema.

5. **Existe una tensión en la responsabilidad institucional de los RUB, en ambas modalidades de implementación: centralizada y descentralizada. También existen diversas alternativas de acceso al RUB: encuesta a la demanda o barrios de población. Ambas estrategias tienen ventajas y desventajas.**

Responsabilidad institucional
 Modalidad Centralizada

- Evita manipulaciones locales

- Facilita el control y auditoria de las bases de datos
- Permite economías de escala en procesamiento y recolección de la información.

Modalidad descentralizada

- Facilita el involucramiento local en la política PS.
- Facilita el acceso al RUB y a los programas sociales en general.

- * En general, la literatura se inclina por favorecer la modalidad descentralizada, aunque conviene evaluar cuáles son los beneficios más específicos de esa alternativa.

Alternativas de acceso:

Barrido o censo de población Pobre

- Proporciona mejores probabilidades de encontrar a los más pobres entre los pobres, los que usualmente están desinformados y no pueden asumir los costos de transporte.
- Los costos marginales de registrar son muy bajos
- Recomendable para áreas de alta concentración de pobreza
-

Encuesta a la demanda de subsidios

- Autoselección de postulantes. Las familias no pobres pueden desmotivarse por sí solas del proceso.
- Actualización permanente, ya que las familias beneficiarias de programas se interesarán en mantener su información al día.
- Se establece una capacidad institucional para administrar el RUB
- Recomendable una vez que el RUB está en régimen.

- ✓ En todo caso, el RUB debería operar con los siguientes principios generales:
 - Acceso universal
 - Transparencia e información
 - Información de calidad
 - Costo eficiencia

6. No existe mayor evidencia sobre la calidad de la información contenida en los RUB, pero se estima que esta debería ser mejorada.

- ✓ De acuerdo a lo revisado en el ámbito de calidad de la información, se pueden mencionar algunos criterios o procedimientos para resguardarla:
 - Definir alguna forma de imputabilidad funcional o pecuniaria a los encuestadores que falsean información
 - Establecer un mecanismo de certificación de encuestadores
 - Definir un programa de capacitación permanente
 - Emitir normativa respecto a umbrales de error aceptables en la información
 - Subcontratar equipos de supervisión externa

7. Un tema emergente en los RUB, es la confidencialidad de la información y la privacidad de la misma.

Desgraciadamente, no se conoce el estado de situación con respecto al tema de la confidencialidad de la información y la privacidad de la misma. Tampoco hay evidencia sistemática transgresiones en este ámbito.

- * Conviene evaluar hasta qué punto el tema de la confidencialidad y la privacidad de la información está incorporado en los RUB actuales ¿Cómo y hasta donde incorporarlo?

8. A pesar que todos los países analizados han realizado desarrollos informáticos para administrar la información, existen demandas en torno a la capacidad de consolidación de la información y sul manejo en línea.

El disponer de una base nacional consolidada tiene la ventaja de disminuir costos de administración y fundamentalmente reducir la posibilidad de fraudes por doble inscripción.

- ✓ Se propone evaluar el costo de implementación de sistemas de consolidación automática de las bases de datos para los países que no han planificado esta inversión en el corto plazo.

9. Tanto en valor absoluto, medido como costo unitario de encuesta, como en términos relativos, respecto al total de beneficios administrados, el costo del RUB es considerablemente bajo. Sin embargo, el sistema de financiamiento del sistema no asegura su sostenibilidad en el tiempo.

La aplicación de la encuesta del RUB tiene un valor unitario entre US\$ 1,8 a US\$ 7,0 en los países estudiados. El costo de encuestaje en relación a los beneficios incluidos está entre un 0,5% y un 1,6%. Finalmente, los costos anuales en relación a los beneficios administrados ascienden a US\$ 0,7 en Colombia y US\$ 0,6 en Costa Rica.

Sin embargo, el sistema de financiamiento es vulnerable a los aportes del gobierno central, o a las decisiones de los gobiernos locales, que no siempre privilegian el RUB.

- ✓ En relación al tema de financiamiento se pueden plantear algunos criterios para asegurar la sostenibilidad del sistema en el tiempo. Algunos de estos aspectos, ya fueron incorporados en una estrategia de rediseño de procesos organizacionales para el Sistema CAS en Chile (2004):
 - Sensibilizar la importancia del RUB
La primera labor “indirecta” en el ámbito de financiamiento consiste en desarrollar una campaña para difundir y aclarar el objetivo estratégico del RUB, el cual es parte integrante y fundamental de la política de PS implementada en la mayoría de los países.
 - Estimar el costo de operación anual del SUIB en cada municipio y/o región.
Es difícil llegar a asegurar el financiamiento de un servicio, si es que no se conocen adecuadamente sus costos de operación. Por lo tanto, todos los municipios deberían conocer anticipadamente los costos de operación del RUB y poder presupuestar de manera consistente esos gastos, y no recurrir a solicitudes de financiamiento intempestivas como es la norma en los países con sistemas descentralizados. La estrategia Colombia parece ser un buen aporte en este sentido.
 - Conocer y/o sistematizar los financiamientos complementarios existentes.
En algunos países se han definido algunos financiamientos complementarios o parciales para la implementación del RUB. En Brasil, el programa Bolsa Familia contempla recursos para la implementación del RUB. En Chile, algunos programas del Ministerio de Vivienda han financiado procesos de encuestaje en sectores de baja cobertura, potenciales beneficiarios de sus programas. Es importante sistematizar

estos recursos ya que revelan la disposición a pagar por parte de algunos servicios.

- Postular a un apoyo financiero del nivel central.
Una vez cumplido con los aspectos previos, será posible definir una estrategia de financiamiento coherente para el RUB en todos sus niveles. En todo caso, esta estrategia deberá incluir un esquema de financiamiento contra resultados, sujeto a determinados niveles de calidad y oportunidad.

10. De los dos mecanismos de priorización encontrados, la Evaluación de Medios Socioeconómicos basada en variables Proxy – observables, es la alternativa más recomendada.

La Evaluación de Medios Socioeconómicos basada en variables Proxy – observables, es más recomendable ya que es más fácil de aplicar y no hay mayores incentivos a la subdeclaración.

- * Es conveniente discutir con los países cuáles son las ventajas o limitaciones de disponer de un índice continuo de focalización o definir umbrales de elegibilidad a priori.
- ✓ Se recomienda simular la distribución de los puntajes IFB con los datos de encuestas muestrales nacionales. Con esto se logra conocer a priori el universo de beneficiarios potenciales de determinados programas.

11. Aunque la evidencia empírica es parcial, se puede concluir que los programas que utilizan RUB- IFB logran mayores niveles de focalización en la pobreza.

En los casos de Colombia y Chile, para los cuales se dispuso de información, se constató que los programas que utilizan RUB-IFB logran concentrar más de un 65% del gasto en el 40% más pobre, lo que se estima un buen nivel de inclusión, que, de todas maneras, podría ser mejorado.

- ✓ Es conveniente definir una metodología para evaluar los problemas de inclusión o exclusión asociados a la utilización de RUB-IFB, ya que actualmente no existen mayores antecedentes.

12. La integración de bases de datos de beneficiarios es un paso necesario en la consolidación del Sistema.

La creación de un sistema de intercambio e integración de información y bases de datos de diversos programas sociales es un paso muy recomendable para los países, ya que esto permite maximizar los beneficios que entregan sus componentes parciales como son RUB e IFB. Argentina y México ya han emprendido este camino.

7. BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

ARGENTINA

Consejo Nacional de coordinación de Políticas Sociales

<http://www.politicassociales.gov.ar/>

Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social

<http://www.sintys.gov.ar/>

BRASIL

Ministerio de Desenvolvimento Social

http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/iframe/cadastro_unico/cadastro_unico.shtm

RAMOS, C.A. y LOBATO, A.L. (2004) La transición en las Políticas Sociales en Brasil: Del antiguo paradigma al Registro Unico. Mimeo BID.

DE LA BREIRE, B. & LINDERT, K. (2003) Reforming Brazil's Cadastro Unico to improve the Targeting of the Bolsa Familia Program. www.Worldbank.org

World Bank (2004) Project Information Document: Bolsa Familia www.Worldbank.org

COLOMBIA

Ministerio de Protección Social

<http://www.minproteccionsocial.gov.co/MseContent/home.asp>

Departamento Nacional de Planeación

http://www.dnp.gov.co/01_CONT/POLITICA/PLANPROSOCIAL.HTM

CASTAÑEDA, T. (2003) Targeting social spending to the poor with proxy jeans testing: Colombia's SISBEN System. www.worldbank.org

Gobernación Valle del Cauca (2003) Manual Interno SISBEN

_____ (2003) Resolviendo incógnitas del nuevo SISBEN

_____ (2003) Conceptos generales sobre el nuevo SISBEN

_____ (2003) Metodología para la realización del nuevo

SISBEN

MISION SOCIAL, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, UNDP (2003)

¿Quien se beneficia del SISBEN? Evaluación Integral.

COSTA RICA

VIQUEZ, R. M. (2003) Sistema de Identificación de la Población Objetivo – SIPO en Costa Rica. www.worldbank.org

CHILE

Ministerio de Planificación y Cooperación

<http://www.mideplan.cl/publico/seccion.php?secid=7>

FOCUS (2004) Rediseño de procesos organizacionales del Sistema CAS. Estudio elaborado para MIDEPLAN

LARRAÑAGA, O. (2003) Focalización de Programas sociales en Chile: El Sistema CAS. www.worldbank.org

MIDEPLAN (2000) La Ficha CAS como instrumento de focalización de los programas sociales.

MIDEPLAN (2003) Proyecto Integración

MIDEPLAN (2004) Ficha Familia. División Social . www.mideplan.cl.

MEXICO

Secretaría de Desarrollo Social – Subsecretaría Prospectiva, Planeación y Evaluación
http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/main_cgp_indica.htm

GENERAL

CEPAL (2004) Panorama Social de América Latina. Cepal – Naciones Unidas, Santiago, Chile.

COADY, D.; GROSH, M. & HODDINOTT (2002) Targeting, Outcomes, Redux.
www.Worldbank.org

PAES DE BARROS, R. y CARVALHO, M. (2004) Targeting and universalization as instruments for the reduction of inequalities. Mimeo BID.

LACAYO, C. (2004) Análisis Comparativo de Sistemas de monitoreo y evaluación: Discusión sobre la política y el sistema de protección social en Nicaragua. Mimeo BID.

Ignacio Irarrázaval, Ph.D. en Política Social (London School of Economics), es director de Estudios y Consultorías FOCUS (www.focus.cl), profesor del Programa de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile y autor diversos artículos en Política Social, Pobreza, Sociedad Civil y Descentralización.