

Mesa de expertos de estratificación socioeconómica

Anexo 1. Sistemas de información

MESA DE EXPERTOS DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA

ANEXO 1.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Carlos Eduardo Sepúlveda Rico – **Líder General**

Érica Ortiz – **Líder Operativa**

Juan Miguel Gallego, Jorge Iván González, Diego Fernández,

Rutty Paola Ortiz, Jorge Salinas, Javier Torres, Gustavo Valbuena.

Marzo, 2021

Tabla de contenido

1. Sistemas de Información	4
1.1. Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC).....	4
1.2. Sistema Único de Información -SUI.....	6
1.3. Sistema de gestión de la estratificación socioeconómica y las coberturas de servicios públicos domiciliarios- SIGESCO	8
1.4. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales– Sisbén IV	10
1.5. Registro Social	12

1. Sistemas de Información

1.1. Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC)

De conformidad con el numeral 3 del artículo 2 de la Resolución 070 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, los objetivos generales del catastro son conformar y mantener actualizado un sistema único nacional de información que integre las bases de datos de las diferentes autoridades catastrales. En sus artículos 3º y 4º, como elementos de la información catastral, se precisan entre otros, los siguientes:

- *El aspecto físico que consiste en la identificación, descripción y clasificación del terreno y de las edificaciones del predio sobre documentos gráficos tales como cartas, planos, mapas, fotografías aéreas, ortofotografías, espaciomapas, imágenes de radar o satélite u otro producto que cumpla con la misma función.*
- *El aspecto jurídico que consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, es decir, el propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor, y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo.*

El IGAC señala que la base de datos catastral es el compendio de la información alfanumérica y gráfica referente a los aspectos físicos, jurídicos y económicos de los predios inscritos en el catastro. En esta base de datos el ente rector del catastro recopilará la información de las demás autoridades catastrales antes de terminar el mes de enero de cada anualidad (IGAC – Resolución 070 de 2011 -artículo 60).

Los predios se clasifican en urbanos y rurales según su ubicación. Estos últimos incluyen los predios ubicados en suelos de expansión urbana de acuerdo con lo definido por la autoridad competente. Estos suelos se tendrán en cuenta para la elaboración de los estudios de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas. Según su destinación económica, hay 15 categorías catastrales entre las cuales se destacan, para efectos de estratificación y aplicación de subsidios, las siguientes:

- a. Habitacional: predios destinados a vivienda. Se incluyen dentro de esta clase los parqueaderos, garajes y depósitos contenidos en el reglamento de propiedad horizontal ligado a este destino.
- b. Industrial: predios en los cuales se desarrollan actividades de elaboración y transformación de materias primas.

c. Comercial: predios destinados al intercambio de bienes y/o servicios con el fin de satisfacer las necesidades de una colectividad.

d. Agropecuario: predios con destinación agrícola y/o pecuaria.

También resulta relevante la definición de las áreas y zonas homogéneas (IGAC-Resolución 070 de 2011 -artículos 50 y siguientes):

- *Áreas homogéneas de tierras con fines catastrales: son espacios de la superficie terrestre que presentan características y/o cualidades similares en cuanto a las condiciones del clima, relieve, material litológico o depósitos superficiales y de suelos, que expresan la capacidad productiva de las tierras, la cual se indica mediante un valor numérico denominado Valor Potencial (VP).*
- *Zonas homogéneas físicas: son espacios geográficos con características similares en cuanto a vías, topografía, servicios públicos, uso actual del suelo, norma de uso del suelo, tipificación de las construcciones y/o edificaciones, áreas homogéneas de tierra, disponibilidad de aguas superficiales permanentes u otras variables que permitan diferenciar estas áreas de las adyacentes.*
- *Zonas homogéneas geoeconómicas: son los espacios geográficos determinados a partir de Zonas Homogéneas Físicas con valores unitarios similares en cuanto a su precio según las condiciones del mercado inmobiliario.*

Con estos elementos constitutivos del catastro, y para los fines de la interrelación permanente, se diseñó el Número Predial Nacional para unificar la información del IGAC y los catastros descentralizados. Con esta información se implementó el Sistema Nacional Catastral en siete Direcciones Territoriales y dos Unidades Operativas Catastrales y se puso en marcha la Ventanilla Única de Registro (VUR).

De acuerdo con lo anterior, el Sistema Nacional de Información Catastral tiene, para cada predio registrado, la información de: i) localización; ii) condiciones de tenencia; iii) características geográficas del predio y área (m²); iv) condición del predio en ambiente geoeconómico (incluye producción); v) características físicas de la vivienda; y vi) condiciones sociales (vías, cercanía con los predios urbanos, accesibilidad y conectividad, etc.).

Sistema Nacional de Información Catastral – SINIC

Mediante el artículo 79 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se creó el Sistema Nacional de Información Catastral – SINIC, como instrumento interoperable para la gestión de la información del catastro multipropósito. Actualmente, se encuentra en etapa de desarrollo e implementación con la financiación de los créditos BID y Banco Mundial suscritos en 2019.

La actualización del catastro debe estar terminada en el año 2025¹, para ello debe superar los retos que imponen la financiación de la actualización, la dependencia de gestores catastrales que tienen un plazo amplio para realizar la actualización y las dificultades institucionales y presupuestales del IGAC como gestor catastral por excepción, el cual atiende en este momento el 80% de los municipios del país.

En el marco de la nueva política catastral impulsada por el Gobierno Nacional, se ha decidido establecer la apertura metodológica² a los gestores catastrales en materia de actualización catastral, de acuerdo con la cual cada gestor puede establecer su propia tipicidad de las construcciones, con una clara diferencia con el esquema que existía en el que había una única metodología para todo el país. Esta apertura metodológica también plantea el desafío de la ausencia de comparabilidad de los resultados catastrales, lo que impactaría negativamente los principios de igualdad y equidad que subyacen al ejercicio de la estratificación. Sobre el particular, será necesario definir las variables del núcleo de la información catastral que será la base para definir la estratificación con el fin de minimizar o, de plano, excluir el riesgo identificado con la libertad metodológica en cuestión.

1.2. Sistema Único de Información - SUI

De conformidad con los artículos 14 de la Ley 689 de 2001 y 3 de la Ley 732 de 2002, compete a la SSPD, a través del Sistema Único de Información, implementar la inspección, vigilancia y control permanentes del cabal cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas de servicios públicos domiciliarios, en particular, de la aplicación de las estratificaciones adoptadas por decretos de los alcaldes al cobro de las tarifas de servicios públicos domiciliarios.

En cumplimiento de ese mandato, la SSPD cuenta con el Sistema Único de Información – SUI – como sistema oficial del sector de servicios públicos domiciliarios del país, que recoge, almacena, procesa y publica información reportada por parte de las empresas prestadoras y entidades territoriales. El SUI es de relevancia sectorial por ser la fuente para

¹ DNP- Documento CONPES 3958 de marzo de 2019 “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito”.

² DANE – noviembre de 2020

la toma de decisiones de política pública, regulación y las funciones de vigilancia, control e inspección, así como para establecer el control social de los servicios públicos domiciliarios.

A partir de 2008 se formalizó el reporte de estratificación de municipios y distritos en el SUI, que ha ido evolucionando, inicialmente, con base en la información catastral del IGAC y posteriormente con la inclusión de los catastros descentralizados, hasta llegar al reporte actual que desde 2016 incluye el Número Predial Nacional. De acuerdo con el IGAC, “a cada predio se le asignará un código numérico que permita localizarlo inequívocamente en los respectivos documentos catastrales”, según el modelo determinado por el IGAC³; por ello, cada 30 de abril, los alcaldes deben incluir, en el formato para cargue masivo, el Número Predial Nacional en el reporte de estratificación anual.

La SSPD tiene un alto nivel de reporte de estratificación por parte de los alcaldes. En el año 2018, 1.056 municipios cargaron información frente a 1.047 reportes recibidos en 2019. Cabe reiterar que la ley señala que los alcaldes deben mandar a la SSPD la información de la estratificación, y se recibe a través del Reporte de Estratificación y Coberturas - REC. Sin embargo, la competencia de hacer la verificación de la correcta aplicación de la metodología de estratificación la tiene el DANE. En consecuencia, la calidad de la información y de los registros administrativos que se reciben en el REC no surten un proceso de validación en la SSPD y presentan deficiencias de acuerdo con las revisiones que ha realizado el DANE. De igual manera, en materia de acueducto, alcantarillado y aseo, los alcaldes reportan la cobertura de los servicios públicos domiciliarios, pero esta información tiene una aplicación limitada debido a que se han evidenciado inconsistencias frente a los datos de “usuarios atendidos” que reportan los prestadores.

La información de estratos debe cruzarse con los maestros de facturación de las empresas prestadoras de servicios para verificar la correcta aplicación de subsidios y contribuciones a los usuarios según corresponde a su estrato. En materia de agua y saneamiento básico, son los medianos y grandes prestadores de acueducto y alcantarillado quienes reportan la información con mayor frecuencia, en tanto que los prestadores en áreas rurales lo hacen excepcionalmente, con lo cual no se cuenta con el 100% de la información. La limitación de acceso a la información de los maestros de facturación es más acentuada en los prestadores que atienden menos de 2.500 usuarios (principalmente urbanos), que representan alrededor de 700 municipios, y los prestadores en las áreas rurales. Por tanto, solo excepcionalmente se cuenta con información proveniente de las zonas rurales y de cabeceras urbanas de municipios de categoría 5 y 6. Esta deficiencia de la información restringe las funciones de control de la SSPD respecto de los prestadores que no estén aplicando adecuadamente los estratos para establecer contribuciones y subsidios.

³ IGAC – Resolución 70 de 2011- artículo 32

En cuanto a los prestadores de energía eléctrica, gas natural y gas licuado de petróleo, estos no estaban suministrando a los alcaldes la información de la cuenta contrato o número de usuario en el maestro de facturación para efectos del reporte de la estratificación socioeconómica; de acuerdo con la SSPD, se inició el proceso progresivo de reporte y se espera que en 2022 se tenga esta información al 90%.

A lo anterior, se suma el bajo reporte de información en general de los prestadores. Hay una gran brecha de reporte en los prestadores en zonas no interconectadas - ZNI de energía o pequeños prestadores de acueducto, alcantarillado y aseo, por lo que se requiere un mayor esfuerzo para verificar que estos usuarios estén recibiendo un tratamiento adecuado en términos de focalización de subsidios y contribuciones. Al respecto, la SSPD ha adelantado esfuerzos en simplificar formatos y formularios, identificar y capacitar a los pequeños prestadores y operadores de las ZNI y continuar mejorando el SUI para que cumpla a cabalidad el objeto para el que fue creado.

1.3. Sistema de Gestión de la estratificación socioeconómica y las Coberturas de Servicios Públicos Domiciliarios - SIGESCO

El SIGESCO es un sistema en desarrollo administrado por el DANE que busca establecer la interoperabilidad entre las entidades a cargo de la estratificación y la supervisión de la focalización de subsidios y contribuciones, en especial: (i) el DANE en calidad de responsable del diseño y verificación de la aplicación de las metodologías de estratificación; (ii) las alcaldías, como responsables de su ejecución; y (iii) la SSPD, quien tiene a cargo la vigilancia y control de los subsidios y contribuciones que trasladan los prestadores a los usuarios a través de las facturas, con base en la estratificación remitida por los alcaldes.

De acuerdo con el DANE⁴ el SIGESCO permitirá contar con registros georreferenciados para analizar y verificar la información reportada por las entidades territoriales en materia de estratificación y por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Para tales efectos, se han definido cuatro módulos:

“1. SIGESCO Maestro: encargado de garantizar la armonización en todo el sistema, obteniendo información de desempeño y usabilidad de cada módulo SIGESCO y gestionando la actualización y mejora continua de todo el sistema, así como la gestión de perfiles y auditoría para cada módulo.”

⁴ Departamento Nacional de Estadística - Propuesta para el desarrollo del sistema de gestión de la estratificación socioeconómica y las coberturas de servicios públicos domiciliarios SIGESCO – noviembre de 2020.

2. *SIGESCO DANE: recibe información directamente de los municipios para validar y hacer seguimiento a la correcta aplicación de la metodología de estratificación. Almacena la base de datos inicial de estratificación producto del proceso de revisión general - aplicación metodología de estratificación. Facilita el análisis de consistencia de la estratificación oficial (Alcaldía) y de la cobertura de los servicios públicos domiciliarios a través de visores geográficos.*

3. *SIGESCO Alcaldía: apoya y facilita los procesos internos de gestión para la actualización de la estratificación dentro del municipio. Centraliza la información de la estratificación y facilita su gestión de acuerdo con los diferentes roles de usuarios existentes en las oficinas de planeación municipal relacionados con este tema. Mantiene actualizada la información de estratificación a través de reportes periódicos a la SSPD y al DANE. Se pretende que a través de este módulo se genere el reporte del REC (Registro de Estratificación y Coberturas) para la SSPD.*

4. *SIGESCO SSPD: recibe las actualizaciones de los municipios de manera automática, y genera un histórico de dichos cambios. Suministra la información de los maestros de facturación que incluyan sin falta el número predial catastral o las coordenadas del predio”⁵*



Ilustración 1. Flujo de información SIGESCO

Fuente: DANE, 2020.

⁵ Ibidem, pág.6.

Como se observa en la Ilustración 1 el objetivo es que los módulos y el sistema como un todo faciliten las funciones de las tres entidades involucradas, de manera tal que el DANE cuente con la base de datos de estratificación gestionada por las alcaldías y su trazabilidad y que sea esta la fuente de información de la SSPD.

Se proyecta que en SIGESCO SSPD, la Superintendencia suministre los maestros de facturación que contengan el número predial catastral o las coordenadas del predio con el fin de ver la información de cobertura. Cabe señalar que, en materia de energía eléctrica, la UPME consolida y publica el Índice de Cobertura de Energía Eléctrica, mientras el Ministerio de Minas y Energía hace lo propio con la cobertura del servicio de gas.

Para lograr una adecuada implementación del SIGESCO se debe evitar que varias entidades del Estado publiquen los mismos datos, pues además de la implícita duplicidad de esfuerzos humanos, tecnológicos y presupuestales, se correría el riesgo de publicar información no idéntica o incluso inconsistente. De otro lado, es prioritario lograr la articulación con la SSPD, que en la actualidad no está vinculada al proyecto, así como aclarar las condiciones legales y técnicas en las que se llevaría a cabo la interoperabilidad entre el SUI y el SIGESCO, la responsabilidad respecto de la información y las facultades de seguimiento y control de cada entidad.

Finalmente, el DANE tiene previsto continuar el trabajo de desarrollo, pruebas y ajuste durante el segundo semestre de 2021, con el fin de que el sistema esté completamente operativo para diciembre 2021.

1.4. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – Sisbén IV

El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén) se creó en 1995, con el objetivo de ordenar a la población e identificar a los beneficiarios de los programas sociales del Estado. A través de los años, el Sistema se ha ido ajustando para mejorar su capacidad de identificación, clasificación y categorización de la población, pero aún tiene varios retos. De acuerdo con el DNP, el 74% de la base de datos del Sisbén III está desactualizada desde que esta versión entró en operación en 2011 y no cuenta con información sobre los ingresos de los hogares, por lo que la caracterización resulta incompleta y, por ende, insuficiente como instrumento de focalización.

El proceso de captura, consolidación y remisión de la información está a cargo de los alcaldes. Como se observa en la Ilustración 2, son los municipios los responsables de levantar la información y actualizarla a solicitud de la ciudadanía. El DNP, por su parte, tiene a su cargo la validación de la información remitida por los municipios y la determinación de la clasificación, que actualmente se hace por medio de un puntaje. Esta

información es suministrada a las entidades que utilizan el Sisbén para que puedan focalizar sus programas.



Ilustración 2. Proceso del Sisbén

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2016.

Puesto que el gasto social es el mecanismo más eficaz para mejorar la calidad de vida de la población y para cerrar las brechas de desigualdad en el país, es fundamental para el Estado contar con una herramienta de focalización precisa para la asignación de recursos, capaz de garantizar que los recursos realmente lleguen a la población más vulnerable.

De acuerdo con el análisis de calidad realizado por el Comité Técnico de Actualización del Sisbén (2014)⁶, además de la desactualización de la información del sistema y la necesidad de incluir condiciones económicas asociadas al ingreso de las familias, se encontró que entre el año 2010 y el año 2015, el error de inclusión pasó de 46,8% a 49,9% en el índice de pobreza monetaria, y de 57,9% a 64,8% en el índice de pobreza multidimensional; por otra parte, el error de exclusión aumentó de 19,8% a 28,5% en el índice de pobreza monetaria.

Para reducir a su mínima expresión estos inconvenientes, el gobierno se encuentra en la fase de implementación del Sisbén IV que incorpora información del ingreso de los hogares para hacer una caracterización socio económica más adecuada. Esta nueva versión incorpora los siguientes cambios: i) la recolección de información se hará por dispositivos

⁶ Conpes 3877 de 2016, "Declaración de importancia estratégica del sistema de identificación de potenciales beneficiarios (Sisbén IV)".

móviles, sustituyendo las encuestas en papel; ii) habrá georreferenciación de los hogares para ubicar y facilitar la verificación de las condiciones de los beneficiarios, lo que permitirá caracterizar la población a nivel municipal y focalizar programas por ubicación; iii) el sistema tendrá en cuenta condiciones de pobreza departamental; y iv) el sistema permitirá realizar cruces de información con programas sociales. Todos estos ajustes resultan absolutamente pertinentes y necesarios.

No puede perderse de vista que la construcción del Sisbén IV se realizó con base en información cuya recolección se hizo a través de visitas muestrales y que también utilizará información histórica de las versiones de Sisbén anteriores. Ello significa que la nueva versión puede “arrastrar” los errores de información suficientemente diagnosticados, así como los impactos del error de inclusión sobre la focalización de recursos estatales. Es por ello que, es imprescindible plantear, al mismo tiempo, mecanismos para el control de fraude y para la actualización y depuración de la información, que permitan superar los problemas evidenciados, o cuanto menos minimizarlos, por lo cual la interoperabilidad con otras bases de datos puede contribuir a contrastar y corregir la información.

1.5. Registro Social

En el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia por Coronavirus Covid-19, el gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 812 de 2020 con el cual creó el Registro Social de Hogares en los siguientes términos:

- *Artículo 2. Registro Social de Hogares. El Departamento Nacional de Planeación creará, administrará e implementará el Registro Social de Hogares, con el fin de validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares, a través del uso de registros administrativos y de caracterización de la población, para identificar los criterios de focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas sociales y subsidios del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, así como para la asignación de subsidios.*
- *El Registro Social de Hogares permitirá efectuar la evaluación y el seguimiento a los programas sociales y subsidios otorgados por las distintas entidades del Gobierno nacional, a través del tiempo y el efecto en la situación socioeconómica de los beneficiarios, buscando así mejorar la asignación del gasto social. El resultado de la mencionada evaluación y seguimiento podrá ser utilizado para expedir nuevas normas sobre la ejecución de transferencias monetarias que van dirigidas a la población en estado de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema.*

- *El Registro Social de Hogares también permitirá cruzar los registros disponibles en materia de subsidios sociales e identificar a los beneficiarios de los mismos y sus características, señalando los subsidios que estos reciben.*
- *Este Registro Social de Hogares estará integrado, entre otros, por instrumentos y registros de caracterización socioeconómica de la población e información de registros administrativos, de oferta de las entidades que proveen programas sociales o subsidios, de demanda de ayudas sociales proveniente del Sisbén y de caracterización en distintos niveles territoriales, geográficos y poblacionales.*
- *Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación podrá realizar el intercambio de esta información con las entidades del Estado encargadas de administrar programas sociales y subsidios, que la requieran usar como mecanismo de focalización de beneficiarios.*

La norma citada describe con claridad el objetivo y finalidad del Registro Social, el cual se basa en la información del Sisbén y será complementado con la información de los registros sociales con los que cuenta la Nación. Como la norma establece, a partir del cruce de información, se busca mejorar la focalización de los subsidios o programas sociales, revisar en el tiempo la condición de vulnerabilidad de los beneficiarios y hacer seguimiento y ajustes permanentes a la asignación de recursos.

Para la implementación del Registro Social es esencial la puesta en marcha del Sisbén IV y sus atributos interoperables, que permitirán ir afinando la caracterización de la población. La interoperabilidad de los registros administrativos con que cuenta el Estado habilitará la identificación de los cambios significativos en los hogares y también las irregularidades en la información registrada, al validar, por ejemplo, la información sobre fallecidos, el nivel de ingreso gracias a la información de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP, y los cambios en la vivienda, entre otros datos útiles.

De acuerdo con la propuesta, el Registro Social permitirá una mejor caracterización y seguimiento de las condiciones económicas y de vida de la población, y con ello logrará contribuir a identificar y corregir los errores de inclusión y exclusión de los programas sociales, originados en la modificación de las características de los hogares y los individuos, o en prácticas ilegítimas para acceder a beneficios estatales. El Registro Social comenzaría su implementación durante la actual vigencia.

En la medida en que al igual que sucede respecto de la necesidad de sincronía entre entidades, la coordinación y la adecuada interacción de los sistemas de información son cruciales para lograr una mejor focalización de los subsidios. Se debe velar por la coordinación de funciones, por compartir la información e integrar los sistemas asociados a las labores de catastro, estratificación, registros socioeconómicos y servicios públicos domiciliarios, pues estas variables son hoy en día las que deben nutrir los ejercicios de focalización.



www.dane.gov.co / www.dnp.gov.co