

DOCUMENTO CONPES DNP-100-DDS-DDTS-MINHACIENDA

(Bogotá, junio 29 de 2006)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

LINEAMIENTOS PARA LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Documento original: CONPES DNP-100-DDS-DDTS-MINHACIENDA

INTRODUCCIÓN

En la búsqueda de una mayor eficiencia y calidad en la focalización del gasto Público Social (GPS), el presente documento somete a consideración del CONPES para la Política Social, recomendaciones técnicas a tener en cuenta por parte de los ministerios y entidades encargadas del diseño y ejecución de programas sociales para el diseño de los procesos de focalización de sus diferentes programas. El objetivo fundamental es mejorar la equidad en la asignación y la efectividad del gasto en el marco de la política económica y social del Estado.

I. ANTECEDENTES

El gasto social es un instrumento a través del cual el Estado interviene con el fin de compensar las desigualdades iniciales y equiparar las oportunidades para el goce de los beneficios del desarrollo. La focalización, a su vez, es un instrumento de asignación de recursos que busca dirigir el gasto social hacia los sectores de la población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social. En consecuencia, la focalización es un medio de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

La Constitución Política de Colombia, en el artículo 13, señala al respecto: “Todas las personas... gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades”, y “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. En el mismo sentido, “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta...”.

En 1994, el artículo 30 de la ley 60 de 1993, se definió la focalización como una estrategia necesaria para la asignación del gasto público en servicios sociales. Para ello se delegó en el Conpes Social la definición de criterios técnicos para la identificación, selección de beneficiarios y asignación del gasto público social.

Así, el Conpes Social 022 de 1994 definió el conjunto de instrumentos disponibles para focalizar el gasto social financiado con transferencias intergubernamentales y estableció el tipo de instrumentos que deberían utilizarse para los diferentes tipos de gasto.

Para el caso de la focalización geográfica se definieron los siguientes instrumentos: (i) la estratificación socioeconómica¹; (ii) los mapas de pobreza por NBI; (iii) los inventarios de barrios subnormales con información socioeconómica y características físicas de zonas excluidas de registros usuales; y (iv) eventualmente, el censo de vivienda y los registros de las empresas de servicios públicos para identificar el déficit de vivienda.

En lo relacionado a la focalización individual el Conpes Social 022 estableció los siguientes instrumentos: (i) la Ficha de Clasificación Socioeconómica de Hogares, Familias o Individuos, la

cual consistía en un cuestionario que se aplicaba a hogares, familias o individuos para obtener información relacionada con el empleo, ingresos y características de la vivienda²; (ii) los registros epidemiológicos; y (iii) las metodologías del INURBE.

1 Se define como principal instrumento de focalización geográfica. Por su nivel de detalle la estratificación permite identificar con bastante precisión las áreas (manzanas o cuadras) más pobres en zonas urbanas y las viviendas pobres en los municipios más pequeños y en las zonas rurales. Las manzanas, cuadras o viviendas, según el caso, que tengan estratos uno y dos se consideran pobres y hacia ellos deben dirigirse los programas y proyectos sociales (Conpes 022 de 1994).

2 Esta ficha se convertiría en el Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN).

El Conpes Social 022 recomendó que la elección entre los instrumentos de focalización geográfica o individual se hiciera con base en el tipo de programa y las limitaciones de información. De este modo, se definió que para los programas de infraestructura y dotación, servicios públicos domiciliarios y saneamiento ambiental debería utilizarse instrumentos de focalización geográfica, mientras que para los programas que requerían entrega de subsidios a la demanda (como salud y educación), debía focalizarse individualmente. La combinación de instrumentos en cada programa dependía fundamentalmente de la disponibilidad de información.

En 1997 el Conpes Social 040 ratificó los criterios del Conpes Social 022, al tiempo que consolidó el instrumento de focalización individual SISBEN. Según este documento, el SISBEN debía usarse en general para todos los programas de gasto social que impliquen subsidio a la demanda.

En 2001 el Conpes Social 55 presenta los resultados de la primera evaluación realizada al SISBEN. Su objetivo central era la de exponer los resultados de la evaluación en los siguientes puntos: (i) la política general de focalización del gasto público social³; (ii) el diseño del instrumento⁴; y (iii) los procesos institucionales que cumplen los niveles territorial y nacional⁵.

La línea de política del Conpes Social 055 es orientada fundamentalmente al mejoramiento del diseño y la implementación del SISBEN, dándole continuidad al uso de este instrumento. Las principales recomendaciones en lo que tiene que ver con el instrumento fueron las siguientes:

- 1) Debía mantenerse el SISBEN como instrumento de focalización individual.
- 2) Actualizar el instrumento: lo que requería omitir algunas variables irrelevantes, rediseñar la encuesta, desarrollar un nuevo software y las cartillas de normas y procedimientos.
- 3) Desarrollar el marco regulatorio incluyendo sanciones, para evitar el mal uso de la información y adoptar medidas para minimizar la distorsión de la información y los errores de inclusión.

3 La estrategia de focalización ha logrado un evidente impacto distributivo (...) en salud y asistencia social se observa una mejora significativa en la redistribución de los subsidios: en 1992 el 20% más pobre de la población recibía un 29.1% del total de los subsidios, mientras que en 1999 esta cifra se ubicó en 34.8% (un aumento de 5.7 puntos porcentuales). Para el 40% más pobre de la población, estos porcentajes se situaron en 57,9% y 65,1% en las mismas fechas (7.2 puntos de aumento). Conpes Social 055 de 2001.

4 En la evaluación del primer índice SISBEN, el instrumento se mostró menos eficiente en reducir los errores de exclusión o error tipo I (proporción de hogares que son potenciales beneficiarios y que no están incluidos en el programa) y eficiente en la reducción de los errores de inclusión o error tipo II (proporción de hogares que no cumplen las condiciones que identifican a los potenciales beneficiarios y están incluidos en los programas). Así, el 85% de la población considerada como pobre está correctamente clasificada y el 25% de los considerados pobres por el instrumento eran “colados”. Sin embargo, un porcentaje importante de pobres no era adecuadamente clasificado como tal.

5 Se alertó sobre la ausencia de control de calidad en el nivel territorial. No se dieron las condiciones para que se efectuara el control social que se había previsto. También se encontraron serias deficiencias en el recurso humano y físico.

4) Diseñar un sistema de control de calidad de la información para evitar los siguientes problemas: (i) duplicidad de registros; y (ii) la estandarización de procesos y procedimientos para la administración del instrumento.

En el ámbito de la estrategia de focalización el Conpes Social 055 recomendó:

1) Implementar sistemas de control de la información de beneficiarios de los programas, evitando las múltiples afiliaciones intra e inter regímenes a través del cruce de información del SISBEN con las bases de registros administrativos de los programas.

2) Promover y optimizar la utilización del SISBEN en todos los programas públicos que involucran subsidios o requieren identificar a grupos específicos de población para el desarrollo de programas sociales.

3) Diseñar y poner en práctica el plan para reformar e implantar el Nuevo Sistema de Focalización del Gasto Social.

La ley 715 de 2001 en su artículo 94 define la obligatoriedad para las entidades territoriales de aplicar los criterios de focalización, definidos por el Conpes Social, para la distribución de subsidios de inversión social.

II. SITUACIÓN ACTUAL

Desde principios de los noventa el Estado ha concentrado esfuerzos en implementar procesos que faciliten a los administradores y responsables de programas sociales otorgar preferencia a la población pobre y vulnerable en la asignación de recursos públicos escasos.

Los impactos sobre la distribución del ingreso a través de los resultados de la focalización del gasto social y la progresividad de los subsidios, durante el los últimos diez años, muestran mejoras importantes en algunos sectores como salud y educación primaria; sin embargo, otros sectores como servicios públicos domiciliarios y vivienda, se rezagaron en el período 1992-2003

Al comparar los resultados de la focalización del gasto social en términos de la participación de la población ordenada por ingreso, para los años 1992 y 2003⁶ se evidencia que el sector que más ha avanzado en materia de focalización del gasto sobre el 20% de la población más pobre ha sido el sector salud, en donde la participación pasó de 29.1% a 34.1%⁷. Igualmente, hay mejoras los sectores de educación primaria y vivienda. Si se analiza la focalización sobre el 40% de la población más pobre (en vez del 20%) los progresos son mucho más significativos,

especialmente en salud, educación primaria y gas domiciliario. En el caso del ICBF es importante resaltar que los programas de esta institución se han caracterizado por lograr resultados significativos en la focalización. En términos de la participación del 20% y 40% de la población más pobre, esos programas focalizan mejor que el mismo sector salud (Ver Cuadro No. 1).

La evaluación de la focalización a través del coeficiente de concentración⁸ del subsidio, muestra que, en 2003, los programas que mejor lograban llegar a los segmentos más pobres de la población eran: alimentación escolar, ICBF y régimen subsidiado de salud. Los resultados hacen evidente que en sectores como pensiones y capacitación, los subsidios no se dirigen hacia los más pobres, sino hacia estratos medios.

6 Ibid.

7 Particularmente, asociado al diseño e implementación del régimen subsidiado de seguridad social en salud.

8 El coeficiente de concentración indica si el subsidio se está dirigiendo a los más pobres o no. El coeficiente varía entre uno (1) y menos uno (-1). Cuanto más se acerque a -1 se deduce que el subsidio está siendo progresivo en la medida que beneficia a los más pobres. Cuando este coeficiente es positivo y se acerca a uno, se deduce que no se está focalizando con eficacia el subsidio.

No obstante, en el período 2003-2006 el gobierno nacional ha implementado estrategias para mejorar la focalización y revertir la tendencia en los sectores de capacitación y educación superior. En materia de capacitación, el SENA ha concentrado su atención en el diseño e implementación de programas para la inserción y reinserción laboral para grupos poblaciones vulnerables como: programa Jóvenes en Acción y Jóvenes Rurales, entre otros. En el caso de educación superior se está implementando el proyecto de Centros Regionales de Educación Superior (CERES) que busca descentralizar la oferta de este nivel educativo y llegar a las regiones que concentra la población actualmente excluida del servicio de educación superior e igualmente a través del Programa de Crédito Educativo (ACCES), se está atendiendo una mayor proporción de jóvenes de bajos ingresos.

Estos resultados muestran un progreso significativo en términos de focalización del gasto. Sin embargo, también hay evidencia de que, especialmente en algunos sectores hay campo todavía para concentrar una mayor proporción del gasto en el segmento más pobre de la población.

Entonces, para en este objetivo es necesario formular lineamientos de política adicionales que clarifiquen los procesos de focalización de los programas sociales.

La focalización es una estrategia que involucra distintos momentos, los cuales resultan relevantes al momento de evaluar y mejorar los resultados que alcanzan los programas sociales. Los tres momentos que se distinguen son: (i) identificación; (ii) selección; y (iii) asignación.

1. La identificación.

La identificación tiene que ver con las características del instrumento que se utiliza para la escogencia de beneficiarios. Existen tres categorías de instrumentos: (i) instrumentos de focalización individual o de variables del hogar; (ii) los instrumentos de focalización por categorías; y (iii) la auto focalización.

En Colombia existen instrumentos de focalización de todas las categorías. Sin embargo, los más reconocidos son el SISBEN.

Cuadro No. 2. Categorías e instrumentos de focalización

<VER TABLA EN DOCUMENTO ORIGINAL CARPETA ANEXOS>

Durante los últimos años el SISBEN se ha posicionado como el instrumento de focalización individual por excelencia para la asignación de subsidios de los programas sociales. En la práctica, el SISBEN nunca se implementa de manera pura o exclusiva, casi siempre viene acompañado de focalización geográfica o auto focalización. En el Anexo No.1 se pueden observar algunos ejemplos.

A partir del análisis de caso de algunos programas sociales es evidente que existe la tendencia a incluir en su diseño una lista de criterios de focalización, los cuales en su implementación terminan adaptándose a la practicidad de su operación. Es decir, se terminan aplicando aquellos que son más fáciles de utilizar por parte del responsable del programa. Esta facilidad se entiende como la coherencia entre la comprensión de la definición de la población objetivo del programa y la disponibilidad de información para la toma decisiones.

Un ejemplo es la focalización de los programas de subsidio de transporte escolar, en cuyo diseño, por ejemplo, se definen como instrumentos de focalización: (i) la población en edades de 5-17 años; (ii) los estudiantes de colegios oficiales; (iii) familias de los niveles 1 y 2 del SISBEN (o estrato socio-económico si no se tiene SISBEN); (iv) vivienda a más de un kilómetro de distancia de la institución; (v) zonas rurales y otros criterios adicionales de prioridad relacionadas con las condiciones del hogar (Ver Anexo No.2). Sin embargo, en la ejecución del programa, los criterios que priman están relacionados con aquellas que permiten verificar la necesidad de transporte escolar en la familia: los estudiantes de colegios oficiales, el área donde reside y la distancia entre la institución y la casa del estudiante.

Los estudios de caso evidencian que no existen lineamientos técnicos que orienten a los diseñadores de programas sociales en la elección entre un instrumento de focalización geográfica o uno de focalización individual, o su combinación.

El uso predominante del SISBEN no responde a un análisis conceptual y práctico de su utilidad lo cual es evidente especialmente en programas con subsidios a la oferta.⁹ Existe la tendencia a recomendar la aplicación de criterios de focalización individual de manera complementaria a la focalización geográfica. Sin embargo, en los programas del estudio de caso, esta situación no es consistente con el objetivo del programa y, desde el punto de vista, de la operatividad del programa resulta difícil de aplicar.

En otros casos, los criterios de focalización no se pueden implementar porque el responsable de la operación del programa no tiene la información necesaria para verificar la condición especial definida como criterio en la identificación de beneficiarios. Esto es usual en casos donde el instrumento es de categoría por ejemplo algún grupo especial de la población. Un ejemplo de esta situación sucede en municipios donde hay programas que tienen como criterio de focalización la población desmovilizada, donde el responsable del programa en el municipio no tiene acceso al listado que identifica dicha población; en la práctica cuando no existe un registro de un grupo poblacional especial se sustituye por otro registro de personas (p. ej. SISBEN).¹⁰ Lo anterior evidencia que para focalizar programas dirigidos a poblaciones especiales es necesario

avanzar hacia implementación de sistemas de registro de población especial con accesibilidad de los diferentes niveles de gobierno, para facilitar la ejecución de los procesos de focalización a nivel territorial

9 Entrega de subsidios que se hace a través de instituciones públicas que dependen de la entidad ejecutora.

En la selección de criterios de focalización algunos programas sociales incluyen criterios que no están definidos, conduciendo a los ejecutores de los programas a utilizar variables que son fácilmente verificables y consistentes “desde su punto de vista,” con la definición propuesta desde el diseño del programa. En consecuencia es posible que, en la operatividad, el programa se aleje de alcanzar la población objetivo propuesta o, por el contrario, alcance los resultados esperados aplicando el sentido común, lo que invalida la definición incluida en el diseño. Un ejemplo es el caso de los Hogares Comunitarios del Bienestar Familiar, para los cuales se definen instrumentos de categoría, como “menores de 6 años con vulnerabilidad económica, social, cultural, nutricional y psicoafectiva, residentes en los municipios en los que funciona o no el grado de transición de la Secretaría de Educación”¹¹.

En la práctica, la definición de vulnerabilidad en las dimensiones señaladas resulta difícil tanto para los operadores regionales como para los locales, en la medida que su punto de vista técnico no es unívoco y son los operadores quienes adaptan el criterio a la realidad de las variables que pueden verificar durante la ejecución del programa. No obstante, los resultados de este programa en materia de focalización son satisfactorios en términos de pobreza (cerca del 75% de los beneficiarios pertenecen a los dos primeros niveles de SISBEN. Ver Cuadro No. 3).

10 El SISBEN por su administración municipal permite generar actualizaciones más rápidas que las que se realizan desde el orden central.

11 Programa Nacional de Desarrollo Humano. Implementación del Nuevo Sistema de Focalización del Gasto Social - SISBEN. Sector Salud y Atención al Menor. DNP-DDS. Versión preliminar. Mayo 2006

Cuadro No. 3. Distribución de usuarios Hogares Comunitarios de Bienestar Social según SISBEN. 2003.

<VER TABLA EN DOCUMENTO ORIGINAL CARPETA ANEXOS>

Las razones para que, en la práctica, los resultados del programa sean satisfactorios están estrechamente relacionadas con dos aspectos determinantes:

- 1) Los hogares comunitarios se ubican en zonas donde habita población muy pobre.
- 2) Con frecuencia se presenta un proceso de auto focalización del servicio. En la mayor parte de los casos la prestadora del servicio escoge a sus beneficiarios a partir del cumplimiento de los requisitos del programa y si están por debajo del cupo estipulado, reciben a cualquier niño o niña que lo requiera.

El análisis de casos muestra que los diseñadores y responsables de programas sociales desconocen que para la elección de los criterios de focalización es importante buscar una coherencia conceptual entre los criterios de focalización y el objetivo del programa social. En la medida en que detrás de cada programa hay una definición de pobreza que se pretende atacar, la

elección de una herramienta de focalización debe buscar consistencia conceptual con esa definición de pobreza.

Como ya se señaló, las definiciones e indicadores de pobreza que se utilicen son decisivos para la elección de la política de focalización. Sin embargo, en los casos donde los programas tienen como objetivo lograr que un grupo poblacional en particular supere una condición de vulnerabilidad, se requiere avanzar en la definición conceptual de vulnerabilidad, condiciones de vulnerabilidad y construcción e implementación de mediciones que posibiliten la focalización.

La evaluación de la pertinencia de criterios de focalización no solo debe buscar una coherencia entre la herramienta y el objetivo del programa, también es necesario tener en cuenta que cada tipo de criterio de focalización está asociado a una relación de costo- efectividad. La focalización entraña un costo y a medida que se quiere profundizar en variables más detalladas se hace más costoso. También, existen instrumentos más costosos que otros, cuyo uso se justifica dependiendo del tamaño del monto de gasto que se va a invertir en el programa¹². En la focalización se distinguen varios tipos de costos¹³:

Costo administrativo: Costos de recolección y administración de la información. Este costo es intrínseco al instrumento. Los costos de captura de información se incrementan a medida que se busca más precisión en la focalización. En este caso aumenta el costo de recolección y dependiendo de las circunstancias el monto de la transferencia puede descender una vez utiliza el instrumento. Por tanto la relación costo-efectividad de los programas sociales es sensible al tamaño del programa y a la complejidad de la focalización que depende del diseño del programa.

Costos privados: El costo en el que incurren los hogares para hacerse beneficiarios

(transporte, papeleo, etc.). En el caso de la autofocalización, por ejemplo, implica tiempo disponible en largas filas y espera.

Costos de incentivos: Los individuos u hogares modifican su conducta en respuesta a incrementar la elegibilidad (o permanencia) en un programa social. El efecto puede ser negativo: desincentivar la participación en la oferta laboral por ejemplo. También pueden ser positivos: incentivar la permanencia de los niños en las escuelas.

¹² Unas de las razones para focalizar es concentrar una mayor proporción de gasto en un grupo poblacional determinado. Si el presupuesto de un programa es muy reducido, el instrumento de focalización que se elija debe garantizar un tamaño del grupo focal que no implique igualmente una reducción sustancial de la magnitud de subsidio a transferir.

¹³ Sen, Amartya. The politician Economy Targeting. En: Public Spending and the Poor. Van de Walle, Kimberly Nead. World Bank 1995

Costos Sociales: se refiere a la presencia de costos de estigma social. El estigma social debido a pertenecer a la categoría de pobres y la intromisión en la intimidad de la persona o en el uso indebido de la base de datos. El estigma social estimula la autoexclusión incrementando los errores de exclusión de los instrumentos de focalización.

Costos políticos: la focalización implica un ejercicio de exclusión de un segmento de la población que se postula al programa pero que no es incluido como beneficiario por no hacer parte del grupo focal objetivo. Los costos políticos se asocian a la presión que pueden ejercer los

grupos de población excluidos para que el programa social en cuestión no continúe deslegitimándolos a partir de los resultados de la focalización.

Institucionalmente, los costos administrativos e incentivos asociados a los instrumentos de focalización son los más altos porque involucran la financiación de procesos de recolección, actualización y verificación de la información lo cual demandan recursos, personas y tecnología.

En el país, instrumentos como el SISBEN¹⁴, diseñados especialmente para focalizar el gasto social, generan economías de escala al reducir considerablemente los costos administrativos y de incentivos que enfrentan los programas sociales que demandan un instrumento de focalización individual. La institución que implementa y administra del SISBEN asume los costos de recolección y verificación de la información que se utiliza para calcular el índice; este último ordena a los hogares en función de sus condiciones de vida. Los responsables de la operación de los programas sociales son usuarios de la información generada por el sistema, y en la medida en que un mayor número de programas utilice dicha información, la relación costo - beneficio del sistema es mayor.

14 Una situación exactamente similar representa la estratificación para los sectores de servicios públicos domiciliarios.

Los resultados de los estudios de caso de programas sociales, muestran que los operadores de los programas no reconocen los costos asociados a la focalización. Es así como en el caso de los costos administrativos¹⁵, los cuales se esperaría fueran los de más fácil identificación y discriminación por parte de los responsables, se clasifican como costos de administración asociados a la institucionalidad de las entidades que operan los programas.

Para ilustrar mejor la relevancia de los costos con el fin de evaluar la selección o pertinencia de los criterios de focalización de los programas sociales, el DNP realizó algunas estimaciones preliminares sobre estudios de caso que buscan aproximarse al valor de los costos y su participación dentro de los costos totales. No obstante, estos resultados no pueden generalizarse porque que no existe representatividad en el número de programas y municipios evaluados. (Véase Anexo. No.4)

2. La Selección

Este momento de la focalización se concentra en la elección del criterio de corte que define la condición de entrada o salida a un programa. Para una adecuada focalización, la definición de condiciones de salida es tan importante como las condiciones de entrada. Si no existen unas condiciones claras de salida, la actitud del individuo beneficiario del programa social es pasiva. Solo se estimula la acumulación de activos físicos y humanos mediante los programas sociales cuando hay criterios de salida que permiten que el individuo sea capaz de planificar su proceso de acumulación. La caducidad del programa social incentiva la acumulación.

El análisis de los casos de programas sociales muestra que, casi en su totalidad, el diseño de procesos de focalización carece de la definición explícita de condiciones de salida (Véase Anexo No. 5).

Por defecto, las condiciones de salida en la mayoría de programas sociales se interpretan en la práctica como el no cumplimiento de las condiciones de entrada. Esto resulta problemático en la medida que es necesario actualizar y mejorar¹⁶ los instrumentos de focalización individual o geográfica en el tiempo. El SISBEN se ha posicionado como instrumento de focalización

individual y su uso por parte de los programas sociales se ha venido extendiendo. Sin embargo, el hecho de que la condición de salida sea análoga a la condición de entrada, genera dificultades que surgen por la actualización del índice, la reclasificación por el nuevo índice en este caso implica la exclusión de un grupo poblacional. Este punto es problemático porque no siempre los índices de la naturaleza del SISBEN son comparables en el tiempo. El grupo excluido estaría determinado en alguna proporción por el efecto “índice” y no necesariamente por una mejoría en sus condiciones de vida.

15 Costos asociados por ejemplo a la recolección de la información de la población objetivo y de beneficiarios.

El criterio de salida de los programas sociales debería garantizar que el proceso de acumulación (física o humana, individual o colectiva) al tiempo que el individuo llegue a un mínimo razonable en la dimensión de la privación que se pretende promocionar. De lo anterior, se pone de manifiesto la importancia que representa para los programas sociales la fijación de resultados esperados sobre la población objetivo y las respectivas evaluaciones de seguimiento.

La política social tendrá mayor éxito en estimular la acumulación de activos físicos y humanos en la medida que aproveche los vínculos de solidaridad entre los miembros de una familia y los canalice hacia un proceso de acumulación sostenido. Bajo esta perspectiva la definición de condiciones de entrada y salida de los programas sociales deberá ser capaz de convertir la familia como sujeto de intervención

16 Mejorar los instrumentos de focalización individual y geográfica se refiere a evaluar la pertinencia de las variables que se usan para discriminar la población en función de un concepto de pobreza; se omiten las variables irrelevantes e incluyen una nuevas; se rediseñan instrumentos de captura; se desarrollan nuevas herramientas tecnológicas para su almacenamiento y validación; y se redefinen los procesos administrativos para su implementación y actualización.

3. Asignación.

El momento de asignación consiste en el diseño del subsidio y el proceso de su entrega.

En la práctica, los responsables de política nunca tienen información perfecta y completa sobre quiénes son potenciales beneficiarios y cuál es la magnitud de las carencias de cada individuo. Los instrumentos de focalización como el SISBEN y la Estratificación se actualizan para mejorar los problemas de información en la identificación de potenciales beneficiarios, pero a pesar de esos esfuerzos no es posible reducir los problemas de información en un ciento por ciento.

La precisión de los procesos de focalización se debate entre el error de exclusión¹⁷ y el error de inclusión,¹⁸ cualquier esfuerzo dirigido a reducir uno incrementa el otro, por ejemplo: entra mayor rigidez en las condiciones de entrada de un programa, mayor la dificultad de la población objetivo para demostrar que cumple con las condiciones.¹⁹ Por lo anterior, los programas sociales deben definir cierto grado de tolerancia por algún tipo de error dado los objetivos específicos del programa y la naturaleza del satisfactor²⁰.

17 Proporción de hogares que son potenciales beneficiarios y que no están incluidos en el programa.

18 Proporción de hogares que no cumplen las condiciones que identifican a los potenciales beneficiarios y están incluidos en los programas.

19 Un ejemplo de esta situación se evidenció en Bogotá con el Índice SISBEN aplicado en el país a partir de 1994. En este caso, la población en el nivel 1 era únicamente del 3% y la del nivel 2 del 27%. En la ciudad el acceso a los servicios públicos básicos (eliminación de excretas, abastecimiento de agua, recolección de basuras, tiempo en traer agua) es casi universal, aunque de diferente calidad; el material de las paredes, el material de los pisos, el material de los techos, en relación con el Índice eran adecuados comparativamente con cualquier otra ciudad o región. En razón a estas consideraciones, la ciudad elevó el punto de corte del nivel 2 de 48 a 53 puntos; con el objeto de no excluir a un segmento significativo de la población de beneficiarse de subsidios de régimen subsidiado.

20 El satisfactor es el bien, servicio o monto de dinero en efectivo que se entrega a la población objetivo.

4. Sistemas de Información.

En la medida que los hacedores y responsables de programas sociales accedan a información estandarizada, articulada, oportuna y de calidad sobre los hogares y los individuos se facilitará la focalización y distribución de los recursos, el control social y técnico y la dirección y la planificación para los diferentes niveles de gobierno.

Durante los últimos 3 años, el DNP realizó la implementación de un nuevo índice SISBEN que no sólo actualizó técnicamente el indicador, sino también transformó los procesos que permiten la captura y el flujo de información del instrumento desde el nivel local hasta el nivel nacional. De esta forma, el país cuenta con un instrumento de focalización individual que le permite contar con una base de datos consolidada de potenciales beneficiarios, que facilita la consulta y su utilización por parte de los responsables de los programas sociales, del orden nacional y territorial. El principal reto en esta materia es lograr trasladar la operación del sistema de información a plataformas tecnológicas más robustas que garanticen calidad y oportunidad de la información y permita la interoperatividad con los sistemas de información de los ministerios relacionados con programas sociales, lo cual ampliará el espectro de información a disposición de las decisiones de focalización y distribución de recursos del gasto social.

Paralelamente, instituciones del orden nacional como el Ministerio de la Protección Social, están en proceso desarrollo e implementación del Registro Único de Afiliados (RUAF) y el Sistema Integrado de Información de Protección Social (SIIPS). El primero tiene como objetivo conformar la base de datos del Sistema de Registro Único de Afiliados a la Protección Social a partir de los registros individuales de la población afiliada en salud, pensiones, riesgos profesionales, programas de asistencia social y construir los módulos de nacimientos, defunciones y registro de extranjeros; y el segundo, es un sistema cuyo propósito es integrar diferentes subsistemas, bases de datos y fuentes de información, que faciliten la dirección y gestión del sector de la Protección Social.

Otros sistemas de información desarrollados en el sector social buscan sistematizar los registros de beneficiarios como es el caso del Banco Agrario, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación Nacional, entre otros.

Por otro lado, el país realizó en el 2005 grandes esfuerzos fiscales y técnicos para realizar el XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, el Censo de Establecimientos Económicos (industria, comercio y servicios), y el Censo de Unidades Agropecuarias, para disponer de información suficiente, confiable y actualizada en materia demográfica, económica, social y

ambiental.

Estos esfuerzos en materia de información, todavía no son suficientes y el país necesita avanzar en dos direcciones: (i) sistematización los registros administrativos de los programas; y (ii) avanzar hacia el diseño e implementación de sistemas de información que articulen los registros administrativos de los diferentes programas sociales y la información generada por los instrumentos de focalización. Un sistema de información de estas características permitirá la identificación, selección y diagnóstico de los beneficiarios, ampliando el campo de acción de la focalización desde una perspectiva basada en individuos hacia una basada en la familia.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA ESTRATEGIA

La apropiación de la focalización como herramienta al servicio de la búsqueda de la equidad en la política social en Colombia ha generado que en el país se desarrolle una capacidad técnica que permite el diseño e implementación de instrumentos de focalización que facilitan la articulación de la política social y el logro de sus objetivos. No obstante, los lineamientos en materia de focalización se han concentrado en recomendaciones para mejorar el diseño técnico e implementación de dichos instrumentos.

Los resultados de la evaluación del SISBEN, el balance de los procesos de rediseño, actualización e implementación de un nuevo índice, los estudios de incidencia del gasto social y el análisis conceptual de las implicaciones de la focalización como herramientas de los programas sociales y los estudios de casos de la focalización de programas sociales; son evidencia de que todavía se puede mejorar la focalización de los programas sociales, especialmente en los siguientes frentes:

1. Ampliar la concepción de la focalización como un proceso y no únicamente como el uso de un instrumento.
2. Avanzar hacia la implementación de una estrategia de focalización basada en la familia como sujeto de intervención.
3. Aportar criterios para evaluar la elección entre distintos instrumentos de focalización y sus posibles combinaciones.
4. Orientar sobre criterios para evaluar la pertinencia de los distintos procesos de focalización.
5. Identificar la importancia de la definición de las condiciones de entrada y salida de los programas sociales.
6. Resaltar la relevancia de los sistemas de información como herramientas para mejorar la focalización y distribución del gasto social.
7. Mejorar el control de los instrumentos y penalizar su uso inapropiado.

IV. ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Para avanzar en la equidad de la distribución del gasto social mediante los procesos de focalización es preciso analizar los programas sociales a la luz de los siguientes aspectos:

1. Criterios técnicos para la elección de los instrumentos de focalización en el diseño de

programas.

a. La focalización involucra tres momentos: la identificación; selección y la asignación. El éxito de la focalización requiere que en cada etapa exista una coherencia conceptual con la función objetivo del programa social o la naturaleza del subsidio. La falta de claridad conceptual distorsiona el proceso de focalización y conduce a deficiencia en su utilización dentro de cada programa.

b. En la práctica, para la elección de los instrumentos o criterios de focalización no sólo se debe buscar una consistencia conceptual con el objetivo del programa. Es necesario, también, tener en cuenta que entre instrumentos, existe un ordenamiento en cuanto a su costo-efectividad. La focalización entraña un costo, a medida que se quiere profundizar en las variables focales para un programa en particular los costos son mayores, hay instrumentos más costosos que otros cuyo uso se justifica dependiendo del tamaño del monto de gasto que se va a invertir en el programa.

c. En casos en que se tenga que elegir entre el uso de un instrumento de focalización individual y otro de carácter geográfico es preciso tener en cuenta los siguientes puntos: (i) la magnitud de la diferencia entre los puntajes de los individuos o núcleos familiares,²¹ si la diferencia es muy pequeña es más eficiente utilizar el instrumento geográfico; (ii) la facultad de generar retornos sociales o externalidades positivas si se focaliza un conglomerado; y (iii) garantizar que las personas menos favorecidas reciben la máxima atención posible.

21 La menor distancia entre los puntajes favorece las políticas que rescatan la relevancia del conglomerado y de las vecindades. Si la distancia es pequeña la focalización geográfica adquiere relevancia frente a la focalización individual. González, Jorge Iván y Sarmiento, Alfredo.(2003) El ingreso básico universal y la focalización. Programa Nacional de Desarrollo Humano. Mimeo.

2. Lineamientos para el uso de los instrumentos.

a. Los responsables de diseñar la política y los programas sociales, al momento de definir las condiciones de entrada y salida deben examinar si el punto de corte es consistente con el objetivo general del programa y las características de la población objetivo. Por tanto, cada programa debiera precisar los puntos de corte más apropiados en lugar de acoger una regla general.

b. Lo deseable es que la política social estimule la acumulación de activos físicos y humanos, sea capaz de planificar su proceso de acumulación al tiempo que alcance umbrales de dignidad en las dimensiones de su privación. En este sentido, la fijación de condiciones de salida es necesaria. Por el contrario, en ausencia de criterios de permanencia el individuo es tratado como paciente; la caducidad del programa social incentiva la acumulación.

c. El punto de partida para la definición de condiciones de selección deberá ser la sistematización de los registros de familias y/o beneficiarios por parte de los programas y la definición de resultados mínimos esperados sobre la población objetivo.

d. Para la definición de criterios de salida, los responsables de programas sociales deben identificar cuál es el nivel mínimo razonable que se espera que el individuo alcance en la dimensión (o dimensiones) de calidad de vida que el programa busca promocionar.

e. En la práctica, es necesario definir cierto grado de tolerancia por algún tipo de error dado los objetivos específicos del programa y la naturaleza de los subsidios.

f. Los errores de inclusión o exclusión de los programas sociales no sólo son intrínsecos al instrumento de focalización; también pueden ser generados en los momentos de la selección o asignación. Por tal motivo es necesario procurar mayor claridad técnica en el diseño de estos momentos y mejorar en los sistemas de información que permitan monitorear y hacer seguimiento a la estrategia de focalización de manera completa, esto es consultando y cruzando registros de información.

g. Así como el disponer información sistematizada, oportuna y de calidad para los hacedores de política en el proceso de identificación reduce los costos administrativos de la focalización, ofrecer información clara y oportuna a los potenciales beneficiarios en los momentos de selección y asignación de subsidios, resultan relevantes para reducir los costos privados asociados a ser incluido o no en un programa social.

h. El control social es el mecanismo más efectivo para reducir los errores de inclusión; para ellos es necesario poner a disposición de la comunidad información clara y oportuna que permita el seguimiento de los procesos de focalización y distribución de los recursos públicos.

i. En el diseño de la política y los programas sociales se deben incluir mecanismos para el seguimiento, control y sanciones que incentiven a los diferentes niveles administrativos y de gobierno que intervienen en la focalización, hacer de este un proceso transparente.

3. Sistemas de información para la focalización: la necesidad de sistematizar registros administrativos de los programas sociales interoperables

a. Mejorar los procesos de focalización requiere de la sistematización de los registros de familias y/o beneficiarios por parte de los programas.

b. Una vez alcanzada la sistematización de los registros administrativos de los diferentes programas sociales, se debe avanzar en la interoperabilidad de esa información con el objeto de generar economías de escala para el monitoreo y seguimiento de los procesos de selección y asignación de subsidios.

c. Los responsables de programas sociales que focalizan a través de instrumentos de focalización individual o de carácter geográfico deben utilizar las fuentes de información validadas y centralizadas por las instituciones responsables.

d. Para garantizar la interoperabilidad de los diferentes sistemas de información de registros administrativos se requiere que se adopten estándares técnicos unificados en el diseño de estos y así, alcanzar la consolidación del sistema único de beneficiarios de programas sociales.

V. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación recomienda al CONPES SOCIAL:

1. Aprobar los lineamientos generales para la focalización del gasto público social expuestos en el presente documento.

2. Mantener la estrategia de focalización de los servicios sociales y del gasto público social por cuanto ha demostrado ser un camino eficaz para avanzar hacia la universalización en el acceso de los servicios sociales básicos, en tanto da prioridad a la población más pobre y vulnerable que no tiene acceso, dentro de un marco fiscal sano.

3. Solicitar a los Ministerios, entidades descentralizadas adscritas y entidades territoriales:

* Revisar y ajustar los procesos de identificación, selección de beneficiarios y asignación de recursos de los programas sociales existentes que tiene a su cargo, de acuerdo con los lineamientos generales para la focalización del gasto público social, señalados en el presente documento, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación.

* Avanzar en la sistematización de los registros únicos de beneficiarios de los programas sociales y promover la difusión de esa información en los respectivos medios de comunicación de cada entidad.

* Avanzar, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Comité Intersectorial de políticas y gestión de la información para la Administración Pública, en la implementación de estándares técnicos que permitan que los sistemas únicos de beneficiarios de los diferentes programas sociales sean interoperables y así, facilitar el monitoreo de los procesos de selección y asignación de subsidios de gasto social y el seguimiento de los beneficiarios.

* Publicar los registros administrativos de beneficiarios de los programas sociales.

4. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación y al DANE:

* Evaluar las metodologías de los instrumentos de focalización de su competencia e implementar acciones que garanticen su actualización y su aplicación y administración transparente.

* Evaluar y recomendar acciones que orienten el uso adecuado de los instrumentos de focalización de su competencia.

5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:

* Realizar, como presidente del Comité Intersectorial de políticas y gestión de la información para la Administración Pública,²² las acciones necesarias para posibilitar que las inversiones en tecnología de información y comunicaciones – TICs- de los Ministerios del sector social, entidades descentralizadas adscritas, cumplan con: (i) una adecuada gestión de información en estándares y complementariedad; (ii) políticas para la producción, el tratamiento, el intercambio y el uso de la información; (iii) soluciones para el mejoramiento de los procesos y calidad de la información; (iv) la estandarización e integración de los sistemas de información para la identificación, selección, asignación y seguimiento de los beneficiarios de los recursos del gasto social.

* Adelantar los estudios para avanzar conceptual, técnica y operativa para diseñar instrumentos de focalización asociados a la valoración de las condiciones de vulnerabilidad de la población.

* Diseñar una estrategia de acompañamiento a los Ministerios, entidades adscritas y entidades territoriales para generar procesos de comprensión y aplicación de los lineamientos generales de focalización y el diseño o ajuste de los procesos de focalización actualmente vigentes.

²² Comité Intersectorial de políticas y gestión de la información para la Administración Pública. Acta del 11 de octubre de 2005.

* Diseñar, en los próximos seis meses, un marco regulatorio que defina los mecanismos de control para la implementación y actualización del instrumento de focalización individual e incluya sanciones para la actualización y uso inadecuado de ese instrumento.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

