

*Artículo*

## **SISBÉN Y ESTRATIFICACIÓN: ¿QUIÉNES GANAN CON LA FOCALIZACIÓN EN COLOMBIA?**

María Fernanda Molinares-Torres<sup>1</sup>

### **Resumen**

La discusión sobre la mejor forma de distribuir los pocos recursos con los que cuenta un país, dada la cantidad de demanda por parte de su población, ha sido larga, y la adopción de un modelo focalizado o universalista ha dependido de condiciones y situaciones muy particulares. En su momento, a esta discusión se sumaron el Banco Mundial y la comunidad internacional, quienes intentaron orientar a los países en su trabajo por superar la pobreza. Combatirla exige caracterizar ¿quiénes son los pobres?, ¿dónde están?, ¿cuántos son?, ¿cuáles son los factores intergeneracionales, estructurales y coyunturales que originan y contribuyen a este fenómeno? En el caso colombiano, la situación de pobreza se ha intentado superar a través de la focalización utilizando dos herramientas: el SISBÉN y la Estratificación socioeconómica. Ambas han tenido un amplio desarrollo normativo en el país como consecuencia de las falencias que ha presentado a su diseño y su implementación.

La incorrecta selección de personas beneficiarias de programas sociales y la manipulación de las herramientas de focalización, han generado un gran número de personas perjudicadas que va más allá de aquellas que no pueden acceder al programa, así como otro gran número de beneficiados que van más allá de los “colados”. Es por esto que, el análisis del presente artículo se sobrepasa el cuestionamiento sobre si las herramientas seleccionan o no correctamente a los posibles beneficiarios, y encuentra necesario detenerse a profundizar en quiénes son las personas que verdaderamente se benefician

---

<sup>1</sup>Abogada, Universidad del Norte-Barranquilla. Estudiante de Maestría en Derecho- Modalidad de Investigación, Universidad Icesi-Cali y asistente de investigación en la misma universidad. [mfmolinares@uninorte.edu.co](mailto:mfmolinares@uninorte.edu.co) – [mfmolinares@icesi.edu.co](mailto:mfmolinares@icesi.edu.co)

con esta incorrecta selección. Así como también, dejar claro cuáles son algunas de las falencias, retos y posibles soluciones que se deben adoptar para mejorar las herramientas de focalización en Colombia.

**Palabras clave**

Pobreza, recursos escasos, focalización, SISBÉN, estratificación socioeconómica, programas sociales, ganadores, perdedores.

**Summary**

The discussion on the best way to distribute the few resources available to a country, given the amount of demand from its population, has been long, and the adoption of a focused or universalist model has depended on very specific conditions and situations. At the time, this discussion was joined by the World Bank and the international community, who tried to guide countries in their efforts to overcome poverty. Combating it requires characterizing who are the poor? Where are they? How many are they? What are the intergenerational, structural and conjunctural factors that originate and contribute to this phenomenon? In the Colombian case, the situation of poverty has been overcome through targeting resources by employing two tools: SISBÉN and socioeconomic stratification. Both of them, have had a wide normative development in the country as a consequence of the flaws that their design and their implementation have presented.

The incorrect selection of people benefiting from social programs and the manipulation of the targeting tools has generated a large number of injured people that goes beyond those who cannot access the program, as well as another large number of beneficiaries that exceed the so called "colados". That is why, this article's analysis goes beyond questioning whether the tools correctly select or not the potential beneficiaries, and finds it necessary to take time in order to delve into who are the people who truly benefit from this incorrect selection. As well as making clear what are some of the shortcomings, challenges and possible solutions that must be adopted to improve the targeting resources tools in Colombia.

**Key words**

Poverty, scarce resources, targeting, SISBÉN, socioeconomic stratification, social programs, winners, losers.

## I. Introducción

El DNP (2017) lanzó una campaña “No más colados” en la que cuentan la historia, por ejemplo, de Ana, una de esas colombianas ejemplares, siempre fue la mejor alumna de su colegio llegando así a graduarse con honores. La campaña muestra que llegado el día en el que, gracias a la ayuda del Estado, Ana iría a su primer día de universidad; antes de poder sentarse en la silla, alguien más lo hace y simplemente le dice: “yo sé que es tu puesto, pero me voy a colar”. Dejando así a una persona que lo necesita sin la posibilidad de acceder a la educación superior que es tan necesaria en nuestros tiempos para poder acceder y conseguir mejores oportunidades, y, mejorar su calidad de vida.

Así como Ana, está José, otro colombiano ejemplar, quien desde las 5 a.m. realiza arduos labores en el campo para poder sacar adelante a su familia y quien gracias a la ayuda del Estado iba a poder sacar a su familia del inquilinato. José se dispone a entrar a su nueva vivienda, encuentra una pequeña fiesta y un hombre que le abre la puerta y le dice: “que pena, yo sé que esta casa era para ustedes, pero me colé”. Estas campañas son una forma de mostrar las historias de aquellas personas que luchan y trabajan honradamente para conseguir un apoyo del Estado para salir adelante y, cómo personas que no cumplen con los requisitos establecidos por los programas sociales, acceden a estos y privan de esas ayudas a quienes verdaderamente lo necesitan. Lo que se busca con esta campaña es generar conciencia e invitar a la comunidad a dejar estas oportunidades para aquellos más necesitados.

Situaciones tan alarmantes pero cotidianas como estas hacen cuestionar la forma en la que son distribuidos los recursos en el país. Permite también plantearnos interrogantes cómo ¿por qué en Colombia es necesario focalizar el gasto social? ¿qué criterios se utilizan para seleccionar a las personas consideradas más pobres y vulnerables? ¿qué tan cierta y acorde con la realidad es la información que se recoge gracias a las herramientas de focalización utilizadas? ¿quiénes terminan siendo los ganadores y perdedores con los procesos de focalización? Este trabajo de investigación procura dar

respuesta a estos y algunos otros interrogantes a través de un análisis crítico sobre la forma en la que se están distribuyendo los recursos en el país.

Para el año 2017, el Congreso de la República aprobó un presupuesto de 224,4 billones de pesos, de los cuales, aproximadamente el 48,8% serían invertidos para el sostenimiento de programas sociales como primera infancia (3,4 billones), familias en acción (967 millones), alimentación escolar (500 millones), subsidios familiares de vivienda (619 millones), implementación de la nueva metodología del índice SISBÉN (358 millones), entre otros (Ministerio de Hacienda, 2017). A través de estos programas, el Estado buscaba suplir las necesidades de los más pobres, ayudando así al crecimiento del país, la reducción de la pobreza, la generación de empleos y el mejoramiento de la competitividad y productividad. Pese a que estos dineros fueron aprobados en el presupuesto, es necesario analizar la forma en la que estos fueron invertidos.

Es claro que, dada la condición social del país y los recursos tan escasos para inversión con los que cuenta el Estado, dicho presupuesto no alcanza para cubrir la totalidad de la demanda de las personas que necesitan auxilios económicos para mejorar su calidad de vida. Esta situación llevó a una discusión muy amplia sobre la mejor forma de distribuir los recursos, lo que condujo a que se crearan políticas sociales que buscarán no solo proveer a la población de bienes, servicios y el cubrimiento de necesidades básicas, sino también una mayor equidad y disminución de la pobreza. Para cumplir con los objetivos que se ha propuesto, el Estado ha tenido que focalizar el gasto público; es decir, centrar, concentrar y dirigir los recursos a las personas más necesitadas. Para poder realizar esta focalización ha debido utilizar ciertas herramientas con miras a realizar una correcta selección de esta población.

En este sentido, y con miras a una mayor claridad de lo que se abordará a lo largo de este texto, es importante resaltar que la focalización es aquel proceso que se utiliza para seleccionar correctamente a las personas más pobres y vulnerables que serán beneficiarias de ayudas a través de los programas sociales que promueve el gobierno. Desde sus orígenes, como estrategia de distribución de recursos, se han realizado algunas reformas que han permitido y buscan lograr un mejor seguimiento, control y evaluación del proceso. Desafortunadamente, pese a los esfuerzos para mejorar las herramientas y sus falencias, muchas de estas aún persisten.

Poco ha sido lo trabajado sobre este tema en el país y aquellos que lo han estudiado han utilizado el binomio eficacia-ineficacia como marco para analizar las normas relacionadas con la focalización, las herramientas utilizadas para desarrollar esta labor y el impacto que han tenido en la sociedad. Por ejemplo, el trabajo “Estratificación socioeconómica como instrumento de focalización” (Rosero, 2014) tiene como objetivo, evaluar la metodología de 'Estratificación socioeconómica' como un instrumento de focalización que identifica a los hogares que carecen de capacidad de pago y no pueden acceder por sí mismos a los servicios públicos domiciliarios, energía eléctrica, acueducto y saneamiento básico. A partir de información obtenida de las Encuestas de Calidad de Vida (1997, 2003), el artículo concluye que la eficiencia de dicha metodología es bastante pobre. Con ésta, una gran proporción de hogares clasificados en la parte alta de la escala de distribución del ingreso están siendo objeto de la asignación de un subsidio, mientras que, otros hogares pobres no lo están recibiendo en la magnitud en que deberían hacerlo.

García Villegas define la ineficacia como:

el incumplimiento de las normas y la posterior impunidad; es una versión literal de la eficacia que solo se preocupa porque las consecuencias de hecho queridas por las normas existan efectivamente en la realidad, reforzando la imagen de la eficacia como un juicio de causalidad que se lleva a cabo para relacionar una norma jurídica con un conjunto de fenómenos que suceden en la realidad (Castro, 2015, p. 189).

Para aquellos que realizan dicho examen de eficacia o ineficacia es muy importante determinar lo que se va a entender por Derecho y el alcance de este término, así como la claridad sobre la relación entre Derecho y realidad, porque esto permitirá precisar qué factores, instituciones, actores y efectos se tendrán en cuenta para determinar si una norma es o no eficaz. Con base en la definición que se tiene del Derecho y sus implicaciones, así será el análisis y determinación de efectos de una norma; por ejemplo, aquellos que centran su estudio en el análisis de la eficacia de la norma sólo se fijan en “evaluar si la consecuencia jurídica pretendida por la norma para un conjunto de hechos determinado se da o no en la realidad” (Castro, 2015, p. 207). Lo anterior nos conduce a sofismas como creer que el Derecho y las

normas que se producen siempre son buenos, que se deben cumplir tal cual y que el problema que se presenta es que las personas tienen la mala costumbre de no cumplirlas (Castro, 2015).

Lo que quiero demostrar es que, el análisis desde ese enfoque es incompleto y que sería productivo cambiar el lente para analizar cómo el diseño normativo incide en la manera en la que se distribuyen los recursos, incluyendo las eficacias e ineficacias producto del mismo. Este tipo de análisis se concentra en los actores, la distribución y los recursos, pudiendo dar cuenta de quiénes se benefician y quiénes se ven perjudicados con la forma en que se realiza la focalización y se implementan las herramientas para ello. Este último análisis brinda un panorama más completo de la situación, lo que permite precisar de mejor manera cuales son las falencias que se presentan para así poder corregirlas.

Para poder progresar en cuanto a la mejora de las herramientas y del proceso de focalización con miras a proteger a los más pobres y vulnerables, es necesario realizar un análisis crítico distributivo y establecer si el diseño normativo, en un sentido amplio, está dirigido hacia ellos como beneficiarios o si, por el contrario, la manera en que se ha diseñado e implementado la focalización en Colombia no está claramente dirigida a esos fines ni sujetos. Esto porque los hechos y el paso del tiempo demuestran que los resultados obtenidos con el análisis basado en este binomio (eficacia/ineficacia) no ha resuelto las falencias que estas herramientas han presentado y siguen presentando. Ese debate que se centra en determinar si se producen los efectos o se consiguen las metas o si por el contrario la norma fue incapaz de producir dichos efectos, no sirve para nada. La idea debe ser apartarnos de este análisis formalista del derecho e interesarnos por un estudio de la realidad y buscar la mejor forma de tutelar los derechos de las personas, en especial de las personas más pobres y vulnerables.

Lo que busco con este trabajo es describir el proceso de focalización utilizado para dirigir los recursos en Colombia a las personas más pobres, sus orígenes, razones, beneficios. Realizaré un análisis de las dos herramientas de focalización más utilizadas en Colombia: la estratificación socioeconómica y el SISBÉN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) a través de una reconstrucción de la regulación, desarrollo y actualizaciones de estas herramientas. Esto debido a que se han presentado fallas en su metodología, aplicación y graves

problemas de inclusión y exclusión de personas dada la manipulación de estas.

Para abarcar y desarrollar lo anterior y dar respuestas a las preguntas inicialmente planteadas, a lo largo de este artículo abordaré cuatro grandes bloques temáticos. En una primera parte, me referiré a la idea de la focalización, abordando principalmente qué es, de dónde surge y sus diferencias o similitudes con la universalización como otra forma de distribuir el gasto social. Seguidamente, abordaré el tema de la pobreza dentro de las políticas públicas y posterior a esto, tocaré el caso puntual de Colombia, realizando un recorrido sobre la adopción de la focalización, su origen y desarrollo. El tercer bloque se centrará en el estudio de dos de las herramientas de focalización más utilizadas en Colombia: la estratificación socioeconómica y el SISBÉN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales); reconstruiré sus orígenes y desarrollo normativo, para qué han sido utilizadas, cuáles han sido sus principales logros y falencias; analizaré uno de los principales problemas que han enfrentado estas herramientas, la manipulación o trampas por parte de quienes quieren ser beneficiarios de programas sociales sin cumplir con los requisitos para pertenecer a estos. Seguidamente, determinaré, verdaderamente quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos a través de estas herramientas de focalización. Finalmente compartiré algunas ideas de lo que podrían ser los nuevos balances de estas herramientas y presentaré mis conclusiones.

## **II. Focalización: ¿qué es y de dónde surge?**

La discusión sobre la mejor manera de asignar los recursos a la población de un país teniendo en cuenta la escasez de los mismos y el ideal de que el acceso a bienes y servicios debe ser para la totalidad de la población, se remonta aproximadamente a los años 80. Esta discusión ha sido muy diferente en los países de Latinoamérica y en los del resto del mundo. Tan diferente ha sido que esta es una discusión íntimamente relacionada con el crecimiento de un país, el reconocimiento de derechos económicos, sociales, culturales y el desarrollo humano de sus habitantes.

Los ideales en cuanto a distribución de recursos en la mayoría de los países han apuntado a una universalidad como parámetro y guía en la elaboración e implementación de políticas públicas. Esto permitiría el acceso de toda la

población a los bienes y recursos necesarios para satisfacer sus necesidades; pero la realidad ha mostrado que el papel que han asumido los Estados, los mercados, las familias y las comunidades en la producción y distribución de bienestar, riesgo, protección e inversión social, ha llevado a que se tengan que analizar (y en algunos casos adoptar) otros tipos de políticas para poder suplir las necesidades básicas de la población (Filgueira, 2014). El debate en aquellos países que tienen bienes limitados se ha centrado en definir si la mejor forma de distribuir los pocos recursos con los que cuentan debería hacerse a través de políticas universalistas o si deben seguirse parámetros de focalización. Es decir, concentrar el gasto público para así garantizar que el gasto social sea asignado a los grupos de población más pobres y vulnerables. Para entender esta discusión, es necesario remontarnos a sus orígenes y analizar la situación económica, social y política por la que han atravesado los países de Latinoamérica a lo largo de la historia. Esto nos permitirá comprender de mejor manera los factores que llevaron a que se adoptaran las políticas sociales de focalización que conocemos hoy en día.

A pesar de que la situación en cada país ha sido diferente, lo que no nos permite hablar de procesos homogéneos, Simone Cecchini y Rodrigo Martínez (2011) han planteado que la evolución de las políticas sociales estuvieron, si bien no determinadas, al menos influenciadas por tres grandes momentos de la historia. En un primer momento tenemos la etapa previa a la Gran Depresión de 1929, la cual inicia en el siglo XIX y se extiende hasta las primeras décadas del siglo XX. En ella se adoptó un modelo liberal primario que trajo consigo muchos cambios, entre ellos, en lo social con la conformación de las sociedades nacionales y el sentido de pertenencia de los ciudadanos a un país y, por otro, la caridad, lo que ocasiona un gran aumento de participación de organizaciones civiles y de la iglesia que buscan ayudar a las personas más necesitadas. Se mantiene así una política social en donde las élites políticas, económicas y sociales son proveedoras y financistas de servicios. Esta etapa permitió evidenciar la cantidad de personas que estaban necesitando ayudas para suplir sus necesidades y permitió que el resto de la sociedad, aquellos que podían auxiliar a los más pobres, notaran la gran inversión o aporte que debía hacerse desde el sector privado para mejorar la calidad de vida de los más necesitados, haciendo ver el fuerte compromiso que todos los actores sociales debían asumir para el mejoramiento de la sociedad. Como consecuencia de este cambio en la dinámica social, a finales de este período surgen las primeras instituciones

de protección social contributiva, como mutuales y seguros asociativos, que iban dirigidas principalmente a los asalariados urbanos y se desenvolvían con una escasa regulación del Estado. Esto al tiempo que se inicia una fase expansiva que pretendía garantizar más y mejor cobertura de servicios sociales relacionados con la salud y la educación pública.

En una segunda etapa, se habla de la fase de mayor industrialización y crecimiento hacia adentro para los países, etapa que se extendió hasta la década de 1980. Surge con la Gran Depresión y continúa durante la Posguerra y la Guerra Fría y se caracteriza principalmente por la sustitución de importaciones. Este cambio en cuanto al enfoque de políticas económicas trajo consigo transformaciones significativas en las demás políticas de muchos países. La gran presión ejercida por la sociedad organizada y los sindicatos, la gran expansión de los sectores de la educación y la salud y el impacto que estaban generando los debates sobre el acceso a la tierra y las reformas agrarias, llevó a que la justicia, el orden social y la seguridad social fueran los temas en los que se centraron las discusiones y determinaron el rumbo de las políticas sociales durante esta época. (Cecchini & Martínez, 2011).

Pese a que el enfoque y el ideal de estas políticas era un enfoque universalista, dadas las limitaciones en cuanto a la cobertura, los gobiernos se vieron en la necesidad de priorizar a la población y en ese caso, las políticas y los recursos se enfocaron en los asalariados, las clases medias y los sectores organizados. La protección social no contributiva se limitaba principalmente a los subsidios para el consumo de alimentos y combustibles y comenzaron a desarrollarse políticas de focalización para implementar programas de transferencias para grupos vulnerables como las personas con discapacidad. El financiamiento de la política social fue principalmente estatal y la distribución de los recursos se realizó básicamente a través de un subsidio a la oferta que en varios países permitió extender la presencia del Estado en la provisión de servicios con escasa participación del sector privado. En este período los sectores sociales ejercieron una intensa presión sobre el Estado para que atendiera sus demandas (Cecchini & Martínez, 2011). Lo que obligaba al Estado y a sus instituciones a dar respuestas y soluciones que al menos pudieran cubrir un número mínimo de necesidades para mantener en calma a la población y evitar así mayores consecuencias sociales.

Una tercera etapa que marcó fuertemente el desarrollo de las políticas sociales fue la etapa conocida como de “economía de mercado y globalización” iniciada en las últimas dos décadas del siglo XX en torno a la crisis de la deuda de principios de la década de 1980. Esta también se caracterizó por un fuerte y marcado enfoque neoliberal de crecimiento hacia afuera con disciplina y austeridad fiscal. En esta etapa, todas las reformas se orientaron principalmente a disminuir la inflación y fomentar el crecimiento económico pero que, como muchas otras políticas, se centró en un aspecto y desatendió completamente el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso. Los problemas que se venían presentando en la distribución de los recursos generaron un cambio en las políticas sociales que pasaron a caracterizarse por la focalización hacia los más pobres con el fin de racionalizar el uso de los recursos escasos. (Cecchini & Martínez, 2011).

Esta desatención a los grupos más necesitados, la condición en la que se encontraba la sociedad y la evidente escasez de recursos dio pie para que las discusiones sobre la mejor forma de distribuir los pocos recursos con los que se contaba continuasen y la tensión entre universalismo y focalización volviera a la agenda. Se integró la idea de focalizar recursos para universalizar derechos o mínimos sociales, siendo esta una teoría que plantea la utilización o implementación de herramientas de focalización como el medio para alcanzar una universalidad. Se fijó también que había que cambiar el planteamiento y establecer que no se trataba entonces de productos iguales para todos ni solo para algunos sino políticas universales con servicios diferenciados según la variedad de necesidades y brechas de una población heterogénea. Así, se amplió el margen de las características a tener en cuenta para realizar una mejor focalización y distribución de recursos, no solo las diferencias socioeconómicas sino también las diferencias de carácter étnico y cultural, de género, edad y lugar de residencia empezaron a considerarse variables centrales en los aspectos sustantivos y administrativos de dichas políticas. Con este cambio se buscaba poder cubrir a la población verdaderamente necesitada (Cecchini & Martínez, 2011).

Algunas directrices del Banco Mundial ofrecieron a los Estados los pilares para entender que la mejor forma de combatir el problema de la pobreza era atacando otros factores que tenían incidencia en sus elevados índices: el crecimiento demográfico, la contaminación de las aguas, de los alimentos, del aire y de la tierra, la malnutrición, la insalubridad de las viviendas; y que se

debía permitir que los pobres tuvieran acceso a servicios básicos de salud a través de acciones de asistencia sanitaria primaria. Los lineamientos de políticas estratégicas dadas por el Banco Mundial se desarrollaron en las condiciones de una intervención estatal de corte liberal-keynesiana que definió los límites de las relaciones entre el Estado y el mercado (Vega & Hernández, 2003). El apoyo de la comunidad internacional siempre ha sido determinante en el desarrollo y progreso de un país, con la intención de determinar la mejor manera de suplir las necesidades de la población.

Los acuerdos internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales planteaban una solución clara y a primera vista sencilla, pero que en el fondo resultaba siendo verdaderamente compleja: todos los individuos deberían acceder a los mínimos de bienestar que en un momento histórico determinado podría brindar el Estado, toda vez que estos son la base de la convivencia, dignidad y agencias humanas y debieran vivir en una sociedad en la que no se presenten desigualdades en el acceso a mayores niveles de bienestar. En primera medida, estas indicaciones debieron ser suficientes para el desarrollo de las políticas públicas en los Estados, el problema con una definición como la que se dio, fue que no aclaraba ni determinaba cuáles debían ser los mínimos aceptables, cuáles eran las desigualdades de origen a combatir, así como de qué manera se debían distribuir las responsabilidades y en qué esferas de la sociedad se depositaban las expectativas para lograr tales fines; situación que afectaba a las personas más pobres y vulnerables porque eran las que más necesitaban el correcto funcionamiento de estos programas de ayuda. Estos tampoco determinaban como tal, cuáles eran las responsabilidades de cada uno de los actores que intervenían en ese momento: ¿eran los mercados, a través de la eficiente asignación de recursos, la clave para tales logros? ¿eran los Estados quienes desde su carácter vinculante en la extracción y asignación de recursos debían ser los garantes de la correcta distribución de recursos? ¿eran las familias las que como sistema de protección primordial deben cargar con dicha responsabilidad? ¿era la comunidad a través de la solidaridad social, la que estaba llamada a cumplir el rol central? (Filgueira, 2014). Como bien se manifestó, esta es una labor que debía -y debe- realizarse de manera conjunta y armónica, cada uno de estos actores debía -y aún debe- cumplir a cabalidad y de manera transparente con su labor. Es decir, es la combinación de las labores de estos actores lo que permitía -y actualmente determina- la posibilidad de mejorar la distribución y acabar con la concentración de

recursos, ayudar a producir bienestar, disminuir los altos niveles de malestar social y establecer adecuadas contingencias para los riesgos productos de las mismas dinámicas sociales.

La incorporación de un enfoque de derechos en las políticas públicas, y en particular en los programas de protección social, fue el resultado de un desarrollo legal e institucional demandado por las mismas constituciones nacionales que establecían la obligatoriedad de la protección, promoción y cumplimiento de todos los derechos humanos. Esta incorporación no fue simplemente una opción por la que los países pudieran optar por dar cumplimiento o no, sino que era una obligación jurídica asumida a través de las propias constituciones, los tratados internacionales y las leyes nacionales (Sepúlveda, 2014). Lo que hacía obligatorio realizar no solo las incorporaciones formales en sus constituciones sino iniciar los trabajos y desplegar a sus instituciones para que trabajaran en la mejora de estas situaciones.

En el caso de Colombia, dicha incorporación se realizó a través del artículo 93 de la Constitución Política consagrando que:

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (...).

En virtud de esto se procedió al cubrimiento de algunos derechos a través de la misma constitución, como el derecho a la vida, dignidad, educación, seguridad social, salud, mínimo vital, vivienda digna (artículos 11, 48, 49, 51 Constitución Nacional Colombiana), entre otros. Desafortunadamente la labor no debe limitarse a su consagración dentro de un texto normativo, sino que debe ir más allá y garantizar una efectiva protección y ejercicio de estos. La situación actual del país demuestra que, pese a que muchos derechos han sido incorporados en la Constitución, su protección y garantía no es la mejor.

Varios han sido los programas sociales creados por el gobierno para buscar la satisfacción de estos derechos; programas dirigidos a los niños(as) y jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, programas para superar la pobreza, generar empleos e ingresos. Otros van encaminados a la formación del capital humano, promoción de la cultura, inclusión de personas víctimas del conflicto armado, entre otros. Algunos de ellos benefician a varios grupos de la población a la vez, como, por ejemplo, los programas de familias en acción y los hogares comunitarios que permiten o facilitan la incorporación de las mujeres madres a empleos formales y proporcionan cuidado infantil y alimento a los niños.

Como se había expuesto antes, asumir y dar cumplimiento a estas directrices, no ha sido una tarea fácil ni que involucre o descargue la responsabilidad de ello en unos u otros actores simplemente. Desafortunadamente, son las personas más pobres y vulnerables quienes asumen las consecuencias de una incorrecta relación entre estos actores, lo que termina ocasionando una mala distribución de los recursos. Los factores que causan la desigualdad provienen de fuentes diversas donde el Estado es solamente uno de los actores responsables. La distribución original de activos, los mercados laborales y el empleo, las pautas de formación y disolución familiar y los mecanismos de agregación residencial y social que se dan en las comunidades son factores que muchos analistas consideran tanto o más importantes que el Estado en determinar la desigualdad socioeconómica (Filgueira, 2014).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) obliga a los Estados firmantes a adoptar medidas que garanticen los derechos de las personas y, por ende, los obliga a que elaboren políticas progresivas (las medidas regresivas son inaceptables). Dichas políticas deben apuntar al cubrimiento de más necesidades de un grupo cada vez mayor de personas; por lo tanto, si los Estados Partes adoptan medidas para reducir el ámbito o el nivel de beneficios de los programas de protección social, deben demostrar que esas medidas se han adoptado tras un examen de todas las alternativas y que son enteramente justificables en lo que concierne a la protección de todos los DESC (Sepúlveda, 2014). Esto implica que el mayor número posible de personas necesitadas sean favorecidas con estos programas. Este compromiso de los Estados se extiende también a la necesidad de una coordinación entre los programas y actores y entre estos

para que dichas políticas cumplan los objetivos que han sido trazados y ayuden a mejorar las condiciones de pobreza en las que viven las personas. Con base en este enfoque, las políticas diseñadas deben tener como fin la universalidad, por lo que, la focalización termina siendo sólo un instrumento.

Como he mostrado antes, hay condiciones que no permiten que dichas políticas o programas sean universales. En esos casos, los mecanismos de focalización que se utilicen para una correcta asignación de recursos, deben ser estudiados con un enfoque garantista y protector de los derechos humanos, respetuosos de los principios de igualdad y no discriminación porque de estos depende que los problemas de pobreza y de desigualdad se superen. Esta situación requiere una gran capacidad de gestión, sofisticación en los métodos y rigurosidad en los criterios de elegibilidad. Todo esto, debe realizarse con la única finalidad de que dicho mecanismo alcance el objetivo que tiene y pueda evitar al máximo los errores de exclusión que, para muchos -a la luz de este tipo de políticas- son más graves que los errores de inclusión. Para la implementación de este tipo de políticas centradas en los derechos, los Estados deben asumir una responsabilidad muy grande, ya que la labor no debe agotarse en la incorporación de un lenguaje de derechos en los textos que las recogen sino que debe traducirse en medidas concretas tendientes al pleno ejercicio y goce de los mismos (Sepúlveda, 2014).

El concepto de pobreza abarca muchos ámbitos, incide de manera diferente en la vida de las personas y puede ser entendido de maneras muy diferentes. Es por esto, que la forma en la que cada Estado entiende lo que es la pobreza determina los factores que guiarán las políticas públicas encaminadas a la disminución, mejora o erradicación de esta. Dicho concepto encierra también la consideración de este problema como autónomo e independiente y, por ende, posible de ser separado de otros problemas o su determinación como parte de una serie de condiciones que impiden el desarrollo de un país y que debe ser combatido a la par de otros problemas sociales.

### **III. La pobreza en las políticas públicas**

Algunos estudios realizados por la CEPAL sobre la situación actual de los países Latinoamericanos y del mundo consideran que, para lograr una mejora de dicha situación, las políticas públicas deben ir encaminadas a solucionar el problema más importante al que se enfrenta la sociedad y el

causante de tanta desigualdad: la pobreza. Si se compara la situación de algunos países que atacan y combaten la pobreza con otros en donde las acciones se dirigen a contrarrestar otros problemas que repercuten directamente en los índices de pobreza, se evidencia que si se atienden los llamados “otros” como debe ser, disminuirían y progresivamente, acabarían la pobreza y mejorarían las condiciones de vida, salud y desarrollo de las personas. Uno de estos estudios realizado por la CEPAL demostró que entre 1980 y 1990 el total de pobres aumentó en 60 millones, alcanzando a 196 millones el número de latinoamericanos con ingresos inferiores a los US \$60 mensuales, mientras que un 46% de la población total no alcanza a cubrir sus necesidades básicas fundamentales. Los procesos de ajuste de los años ochenta y sus consecuencias acentuaron la concentración del ingreso y elevaron los niveles absolutos y relativos de pobreza. La pobreza con ingresos inferiores a la línea de indigencia, sector de la población que tiene un ingreso de US\$ 30 mensuales, creció del 19% al 22% y afectó a 94 millones de personas. En datos concretos, uno de cada cinco latinoamericanos no dispone de ingresos suficientes para consumir una dieta que le permita satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas. Entre las causas que explicarían este aumento de la pobreza están el crecimiento de la desocupación y empleos de baja productividad, la caída significativa de los salarios reales y de las remuneraciones mínimas, la importante pérdida del poder adquisitivo y la abrupta caída del gasto social (Lacabana & Maingon, s. f.).

En el marco de la consolidación de políticas públicas con enfoque en los derechos y garantías para su ejercicio, la Declaración del Milenio suscrita por 189 países en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (2000) estableció ocho objetivos que constituyen un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Aunque se logró un consenso sobre la necesidad de erradicar la pobreza como primer paso para poder cubrir a cabalidad las necesidades de toda la población, la discusión se centró en determinar propiamente qué se debía entender por pobreza, qué conceptos abarcaba este término y cuál era el alcance del mismo. Pese a los esfuerzos no se llegó a ningún consenso en cuanto a la determinación del concepto y su alcance, por lo que cada Estado adoptó las medidas que según las necesidades de su población consideró pertinentes, la mayoría de estas orientadas a su medición, pero sin tener claro qué es lo que se quería medir.

La tarea de erradicar la pobreza es una labor que abarca muchos aspectos, implica dar respuesta por lo menos, a tres preguntas: ¿quiénes son los pobres? (lo cual remite al concepto); ¿dónde están? (lleva a la diferenciación socio espacial); y ¿cuántos son? (remite a la medición) (PNUD, 2004). Para algunos, las políticas sociales de los Estados deben estar encaminadas a erradicar la pobreza para así poder superar todos los demás problemas y alcanzar esa universalidad en la prestación de los servicios y bienes. Contrario a esto, para otros, los Estados deben enfocarse en “otros” problemas que repercuten de manera directa en los índices y las condiciones que contribuyen a la pobreza.

El equipo de trabajo de PNUD, considera importante clasificar a las personas pobres dentro de tres categorías completamente diferentes: una primera conocida como “Los pobres coyunturales o nuevos pobres”, son las personas que ven amenazado el ejercicio de sus derechos por sus mínimas dotaciones iniciales que inhiben el potencial de sus capacidades. Las personas que se encuentran en este grupo, se encuentran en riesgo permanente de padecer pobreza por su condición de vulnerabilidad, asociado especialmente a un cambio en el nivel de ingreso o a la pérdida del empleo. En una segunda categoría se ubican los llamados “pobres estructurales o pobres crónicos”, son las personas que se ven privadas de la mayor parte de sus derechos por la carencia de dotaciones iniciales mínimas. Estas personas ven anuladas sus capacidades, situándose en total indefensión de poder adquirir bienes y servicios para suplir sus necesidades por su propia cuenta; se encuentran en una continua búsqueda de equilibrios inestables entre diferentes conjuntos de necesidades, tomando decisiones sobre cuáles atender; y una última categoría, conocida como aquellos “pobres en miseria” a diferencia del grupo anterior, las personas que se ubican en esta categoría se hallan en condiciones precarias y de miseria aguda; tan precaria es la situación que la opción de elegir les está negada. La condición es tan alarmante que los pocos recursos con los que cuentan ni siquiera les permiten satisfacer la dieta mínima e incluso no están en capacidad de ejercer el derecho de acceso efectivo, es decir, como oportunidad y como resultado, a los bienes y servicios que ofrece el Estado (PNUD, 2004).

Lo que se busca con esta clasificación de las personas pobres es diseñar políticas y programas sociales específicos y poder suplir las diferentes falencias, dependiendo de la categoría en la que se encuentren. Se busca a

su vez atacar la pobreza absoluta o aquello que se conoce como “núcleo irreductible de privación” que en términos de Sen se trata de aquellas necesidades que de no ser satisfechas conducirían a “muerte por hambre, desnutrición y penuria” (PNUD, 2004). También se busca, en aquellas situaciones dependiendo del momento, contexto y otros factores, cubrir esas nuevas necesidades que van surgiendo de la dinámica de la sociedad sin ser o constituir un núcleo indispensable para la vida y desarrollo.

El estudio de la pobreza implica no solo la categorización y encuadramiento de las personas en una de las categorías que expliqué anteriormente. Se requiere un estudio a profundidad que pretenda ir más allá de los paños de agua tibia a aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza. Así, lo verdaderamente importante es su erradicación total, pero dicha búsqueda debe estar centrada en el análisis de los factores que la originan y de aquellos que contribuyen a su expansión. Este aspecto es de vital importancia porque no solo determina la condición de las personas sino también, el tipo de políticas públicas que se van a adoptar. Para poder hacer un correcto abordaje de este fenómeno es necesario determinar cuáles son esos factores que la originan y contribuyen a esta. En este sentido, PNUD (2004) estableció que estos factores pueden ser:

- Intergeneracionales: asociados principalmente con la situación socio-espacial y económica del hogar de procedencia, es decir, lo poco o mucho que posea o de lo que carezca una generación, es consecuencia de la situación de las generaciones precedentes. Lo que permite concluir que cuando las políticas no son oportunamente aplicadas, la pobreza se constituye en una herencia perpetua, pues esas condiciones desiguales se traducen en desigualdad de oportunidades. Dentro de los elementos que se tienen en cuenta está el patrimonio del hogar y todo lo relacionado con este: la cantidad de bienes, el ingreso corriente y en general, el entorno social, ambiental y cultural.
- Estructurales: se trata de un patrón de desarrollo que no ha cuestionado las estructuras de propiedad y de poder, de acumulación y de distribución. En el caso colombiano, el desarrollo ha privilegiado lo urbano sobre lo rural, lo que ha ocasionado grandes desequilibrios territoriales y, como consecuencia, la concentración de población en los

centros urbanos, ocupando muchas veces los espacios en forma caótica y en condiciones infrahumanas.

- Coyunturales: decisiones de política que afectan a los agentes y sectores en forma desigual.

Se puede decir que, en el contexto de las políticas públicas y herramientas de nuestro país, el SISBÉN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) como herramienta de focalización se centra en los factores intergeneracionales. Estos son utilizados como parámetros para realizar la selección de las personas más pobres y vulnerables, con miras a efectuar una mejor distribución de los recursos. Esta herramienta no ataca ni tiene en cuenta factores estructurales que también afectan o influyen en las personas pobres.

La concentración de la tierra, los desplazamientos de personas por causa del conflicto armado, los efectos nocivos del curso del desarrollo y lo que esto implica, sumado a una sociedad que hace superflua una parte importante de la población al propiciar una creciente concentración de los recursos, se traducen en enormes desigualdades sociales, económicas y espaciales (PNUD, 2004). En países en los que las tasas de desigualdad son tan altas y los recursos no alcanzan a cubrir a la totalidad de la población, el crecimiento y el desarrollo se concentran en los grupos sociales de élite. Mientras esto ocurre, los pobres quedan excluidos del mercado y del acceso a todas aquellas posibilidades y recursos para salir de la pobreza. Una de las formas de atacar este problema es la consolidación y adopción de políticas que busquen garantizar un ingreso, que facilite mantener niveles mínimos de calidad de vida para que las personas puedan desarrollarse, acceder a servicios sociales en salud y a condiciones dignas de trabajo, y, sobre todo, que busquen la identificación e inclusión de las personas que han sido y actualmente se encuentran excluidas de estos programas sociales.

Para superar los problemas de pobreza es necesario tener en cuenta todos los factores que la producen, lo que permite identificar y contabilizar en mejor medida la población que se encuentra en situación de pobreza para así poder diseñar mejores políticas y asignar adecuadamente los recursos. Esto con la finalidad de que verdaderamente lleguen a las personas que los necesitan. Esto quiere decir que, esta no es una situación que deba ser

tratada a la ligera sino que debe ser abordada a través de buenas herramientas, diseños rigurosos y confiables que permitan que los programas sociales que se creen cubran a la población para la que son diseñados (PNUD, 2004).

En aras de superar este problema, las políticas sociales tratan de cubrir las necesidades de las personas más pobres y vulnerables. Algunas de las políticas según la CEPAL utilizan los criterios de: necesidad, pertenencia estamental o mérito, y ciudadanía. Esto quiere decir que los Estados determinan si la asignación de los recursos de dichas políticas se basará en la necesidad de los individuos (y la imposibilidad de satisfacer la misma desde otras esferas) implementadas a través de herramientas focalizadas. En otros casos, la pertenencia y contribución a grupos o categorías sociales estamentales (categorías de ocupación o roles en la familia) a través de modelos contributivos de aseguramiento tradicional con base en la nómina salarial de los trabajadores formales y, finalmente, en algunos casos al mero hecho de la ciudadanía o residencia en un país determinado con modelos universales no-contributivos (Filgueira, 2014).

Para combatir este problema, como bien lo he manifestado, es necesario que aquellos Estados con una amplia base de poder, con partidos que gobiernan correctamente organizados, con burocracias competentes y una ciudadanía activista sigan ejecutando de manera eficiente políticas redistributivas y combatiendo la pobreza trabajando en conjunto y de manera armónica para mejorar estas situaciones (UNRISD, 2011). La evidencia demuestra que no solo con políticas que ataquen y busquen mitigar los efectos de la pobreza, la situación de una sociedad, y por ende de un país mejorará. Podrá mejorar siempre que las políticas vayan enfocadas en que el trabajo que realicen las instituciones genere el máximo impacto en la sociedad y permita un adecuado desarrollo y fortalecimiento del capital humano, además del apoyo de los Estados a los más pobres a través de subsidios. Se puede decir que la disminución de la pobreza tiene menos que ver con las políticas dirigidas a la pobreza per se que con aquellas abocadas a objetivos sociales mucho más amplios.

De hecho, la experiencia de algunos países que han lidiado exitosamente con la pobreza, evidencia que su combate contra ella fue sólo una de las metas

que propiciaron la introducción de políticas sociales mucho más amplias; por ejemplo:

La incidencia de la pobreza en China se redujo más rápidamente antes de que existieran programas para mitigarla de manera específica. Cuando estos programas florecieron, por otra parte, la reducción de la pobreza por momentos se estancó e inclusive experimentó retrocesos. Esto no es porque las políticas y los programas de reducción de la pobreza de China hayan sido inútiles o contraproducentes; por el contrario, existen razones para creer que hicieron la diferencia en las localidades donde se llevaron a cabo. En cambio, es porque fuerzas más poderosas determinaron la forma y la velocidad de la reducción de la pobreza, digamos, políticas macroeconómicas y otras económicas y tendencias en general. Estas incluyen, inter alia, políticas relativas a los precios agrícolas, precios de los factores, inversiones estatales, estructura fiscal, reforma financiera y la red de seguridad social y los regímenes de seguro social. Cuando la constelación de dichas políticas fue fuertemente pro-pobre, la reducción de la pobreza ocurrió a una gran velocidad, a pesar de la ausencia de instituciones explícitas para la reducción de la pobreza. Una conclusión clave de la revisión de esta historia es que hay muchas maneras en las que las políticas macroeconómicas y las instituciones económicas de China pudieron tornarse más pro-pobres de lo que generalmente habían sido (UNRISD, 2011, p. 23).

Este ejemplo demuestra las múltiples formas desde las cuales se puede abordar este problema. Lo que deja ver también es que los esfuerzos que se están haciendo a través de la focalización para erradicar la pobreza no están arrojando los resultados que se esperan. Esto permite decir que las políticas sociales no se deben centrar únicamente en combatir este fenómeno, sino que, para lograr el verdadero bienestar de la población, las políticas deben estar orientadas a superar también otros problemas y a conseguir un verdadero desarrollo de la población en todos los aspectos. Por esto, es tan importante tener muy en cuenta las condiciones políticas, sociales y económicas de cada país.

#### **IV. Focalización en Colombia**

En el caso particular de Colombia, la escasez de recursos y la alta demanda de personas que están en situación de pobreza y que necesitan el apoyo del Estado llevó a la creación de políticas sociales que, a través de herramientas de focalización que han combinado transferencias monetarias condicionadas y adjudicación constitucional, buscan ayudar a las personas a suplir sus necesidades. Del estudio de la situación actual del país podría aventurarme a decir que estas políticas no han podido conseguir los objetivos para los que fueron creadas, por ejemplo, para 2016, la línea de pobreza en Colombia se fijó en \$241.673, es decir que los hogares que están por encima de esta línea de ingresos no se consideran pobres. Según cifras del DANE, el 28% de la población colombiana tiene ingresos inferiores a esta cifra, lo que representa un aumento en 0,72% con respecto al 2015. La línea de pobreza extrema se fijó en \$114.692, que representa el costo per cápita mínimo de la canasta básica de alimentos. Para 2016 la proporción de la población que estuvo por debajo de la línea de pobreza extrema o que se encontró en condición de “indigencia” fue de 8,5%; en 2015 fue de 7,9% (El Heraldo, 2017).

Es claro que en todos los países existe una marcada relación entre la situación económica y el diseño de políticas sociales. Es por esto, que el impacto de la situación económica del mundo en las políticas sociales de Colombia ha sido determinante. Desde sus orígenes a finales de la década de 1940, el Estado de bienestar colombiano ha estado orientado exclusivamente a la clase trabajadora. Según Stephan Haggard y Robert Kaufman:

En América Latina, la mayoría de los estados establecieron sistemas de seguro social y de salud basados en la ocupación laboral que favorecieron a los trabajadores del sector formal, pero excluyeron típicamente los servicios urbanos informales Trabajadores y el sector rural. La provisión de servicios sociales básicos también mostró una marcada desigualdad en la distribución, reforzando en lugar de mitigar los patrones de desigualdad de larga data en la región (García, 2013, p. 29).

Debido a la concentración de las políticas sociales en los grupos de trabajadores formales, dejando de lado a la mayoría de la población pobre que ha sido aquella que subsiste de trabajos informales, estas políticas no pudieron conseguir los objetivos para los cuales fueron diseñadas. Esto se debe a que no estaban siendo dirigidas a las personas que verdaderamente

lo necesitaban.

Alviar García (2013) plateó que Colombia siempre ha sido un país que ha querido mantener buenas relaciones a nivel internacional y en el período comprendido entre 1946 y 1960, la economía colombiana se basó en la exportación de café. En consonancia con el consenso internacional, el gobierno colombiano de la época comenzó a aplicar una estrategia de desarrollo centrada en la promoción de la industrialización, fomentando el ahorro a nivel nacional y la inversión extranjera directa. Gracias a esta fuerte inyección de capital extranjero, las políticas sociales pudieron mejorar las condiciones de trabajo de la población, pero la evidencia demostró que esas mejoras en cuanto a salario mínimo y prestaciones sociales solo cobijaron a aquellos trabajadores formales. En este sentido, la etapa comprendida entre 1960 y 1970 se caracterizó porque las políticas sociales tenían como objetivo el alivio de la pobreza y se centraron en eliminar las barreras estructurales que impedían la plena participación de las personas en el mercado. En aras de lograr este objetivo, el sistema de seguridad social se reorganizó y se fortaleció, ampliando la gama de beneficios de la clase trabajadora, extendiendo algunos de estos a sus familias y creando otros para casos de contingencias como lo fueron las pensiones a las viudas y el seguro de desempleo.

Al evidenciarse que las políticas implementadas no estaban alcanzando los objetivos necesarios, en 1968, el gobierno determinó la necesidad de realizar una enmienda constitucional fundamental que se basó principalmente en la idea de que para alcanzar los objetivos de desarrollo que se habían propuesto (industrialización con algún grado de distribución que incrementaría la demanda de bienes y servicios), Colombia necesitaba transformar completamente la organización del Estado y llegó a la conclusión de que para conseguirlo, se debía realizar una reestructuración de las instituciones públicas. Desde finales de los años ochenta hasta finales de los 90, las reformas liberales y las nuevas políticas sociales de Colombia pasaron de promover la industrialización a fortalecer los mecanismos competitivos del mercado como la única forma sostenible de lograr el crecimiento económico. En este sentido, Las políticas del ISI (Industrialización por sustitución de Importación) fueron abandonadas gradualmente a favor del libre comercio y de una fuerte institución de mercado. Como consecuencia de esto, se eliminaron los beneficios de los trabajadores y se disminuyó la inversión

directa del Estado en salud y educación (García, 2013). Estas reformas llevaron a que se redujeran los beneficios que estaban siendo entregados, la inversión en salud y educación también disminuyó y las políticas de alivio de la pobreza cambiaron su calidad macroeconómica y se volvieron más focalizadas y definidas por la microeconomía.

Pese a la proliferación de programas centrados en la lucha contra la pobreza en las décadas de los años 80 y 90 en América Latina, la forma en la que se diseñaron e implementaron estos programas no permitió que este problema se pudiera erradicar, sino que, por el contrario, la situación de los países empeoró. Muchos gobiernos no entendieron que esos programas de “alivio a la pobreza” centrados en los “más pobres entre los pobres” o “más afectados”, no eran los ideales para superar y mejorar la situación de los países porque esas personas consideradas “las más vulnerables” representaban la mayoría de la población. Estas experiencias demostraron que el carácter de “alivio” de estos programas ni siquiera habían compensado las pérdidas y daños de los más pobres, y mucho menos habían llegado a las causas reales de la situación de desigualdad generadora de su pobreza (Flacso, 2011).

En el marco de este nuevo contexto y de políticas sociales, durante los años noventa se creó el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social para brindar ayuda financiera a la educación, atención sanitaria, saneamiento, desarrollo institucional y protección especial para mujeres, jóvenes y ancianos, así como programas de empleo de emergencia en las ciudades (García, 2013). A pesar de su creación, estos programas no han podido alcanzar los objetivos para los que fueron diseñados. Pese a esto, es importante resaltar que, como bien se ha manifestado, la eliminación de este tipo de programas y ayudas no puede realizarse de manera arbitraria o sin haberse realizado previamente la constatación de que la situación de pobreza o vulnerabilidad en la que se encontraban las personas beneficiadas por este ha sido superada. En este sentido, y en el marco de la incorporación de un enfoque de derechos en las políticas públicas, la privatización y la eliminación de los subsidios no podía realizarse de manera total, debían respetar y garantizar la dignidad humana y proporcionar educación y salud a toda la población. Además de que se debía respetar esa lista de derechos sociales y económicos que habían sido incorporados en la Constitución (García, 2013).

En mi opinión y con base en todo lo expuesto anteriormente puedo afirmar que ha sido la falta y la gran demanda de recursos lo que ha imposibilitado la implementación de políticas públicas de carácter universal que cubran a la totalidad de la población. Ha sido por esta situación, y en aras de garantizar el respeto de estos derechos, procurar un verdadero desarrollo de la sociedad y combatir de mejor manera la pobreza, que en Colombia se han adoptado mecanismos o herramientas para identificar y seleccionar a las personas más pobres y vulnerables para que sean beneficiarios de programas sociales que tienen como finalidad mejorar sus condiciones económicas y así, su calidad de vida. Estas herramientas, desde sus inicios se han visto sometidas a controles, reformas y actualizaciones con miras a mejorar cada vez más los criterios, procedimientos y controles utilizados.

Como aspectos generales de la focalización en Colombia, se resalta que la Constitución política de Colombia de 1991 le confirió al Estado la responsabilidad de lograr una mayor justicia social, basada en “principios de solidaridad, equidad, eficiencia y universalidad” (artículo 48 CN). Es clara la imposibilidad de abarcar y cubrir todas las necesidades de la población debido a la poca cantidad de recursos y el gran número de sectores que necesitan de inversión, por lo que para el Estado es necesario focalizar el gasto público. Esto es, dirigirlo a la satisfacción de las necesidades de la población más pobre y vulnerable. Lo que se busca entonces con la focalización es poder cubrir o brindar apoyo a estas personas a través de programas sociales dirigidos a sectores como educación, salud y vivienda, generando un fuerte impacto positivo y así mejorar las condiciones y calidad de vida de los beneficiarios.

La Ley 60 de 1993, en desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política relacionados con la distribución de los recursos del Sistema General de Participación (recursos girados por la Nación a los municipios para promover y financiar proyectos de interés cultural en su localidad), define en su artículo 30 la focalización como “el proceso para la asignación del gasto social a la población más pobre según algunos criterios que se establecen en la misma ley.” Esta fue la primera inclusión en una norma colombiana del término y una breve definición que sirvió de guía para la distribución de los recursos. Posterior a esta ley que sólo definía lo que debía entenderse por focalización, el CONPES 22/94 estableció que, a partir de 1994, los municipios y distritos debían focalizar la totalidad de los recursos de

educación, salud, vivienda y agua potable a las áreas geográficas con mayor concentración de población pobre y vulnerable. Además, se determinó que los beneficiarios de los programas sociales se identificarían a través de la estratificación socioeconómica y de la ficha de clasificación socioeconómica, posteriormente conocido como SISBÉN. Dicho CONPES estableció los criterios a tener en cuenta para la focalización de los programas sociales, para la identificación de los beneficiarios, bien sea por herramientas que ubiquen zonas o áreas pobres o definiendo individualmente a la población pobre, así:

- Identificación de áreas geográficas pobres (focalización geográfica): utilización de la ubicación geográfica como indicador de identificación y selección. Se localizan zonas de mayor concentración de población pobre para vincular a estas personas a los programas sociales. El principal instrumento para la focalización geográfica en Colombia es la estratificación socioeconómica. Esta herramienta de clasificación de la población permite establecer con base en las características de las viviendas y el entorno, distintos grupos (estratos) de personas con características sociales y económicas similares.
- Identificación de hogares, familias o individuos pobres (focalización individual): las herramientas utilizadas se centran en los hogares, familias e individuos. La Ficha de Clasificación Socioeconómica de Hogares, Familias o Individuos (actualmente conocido como SISBÉN) es el instrumento más apropiado para la focalización individual. Con base en dicha ficha se realiza una encuesta a los hogares, familias o individuos pobres para obtener información relacionada con empleo, ingresos y características de las viviendas.

Para algunos programas sociales es suficiente con la focalización geográfica para seleccionar a la población beneficiaria, mientras que la selección de beneficiarios de otros programas debe ser complementada o reemplazada por otro tipo de focalización. Por ejemplo, aquellos programas de infraestructura, dotación, servicios públicos domiciliarios y saneamiento ambiental, utilizan exclusivamente la estratificación socioeconómica como herramienta de focalización. Otros programas que entregan subsidios a la demanda,

necesitan la identificación de los hogares, familias o individuos que por sus características socioeconómicas o de vulnerabilidad califican para recibir beneficios directos de los programas (DNP, 1994, p.9).

El mismo CONPES estableció, los programas sociales que mayor impacto tendrían en la población más pobre y vulnerable, entre esos:

- En salud:

- Atención básica: (promoción de la salud y prevención de enfermedades) con énfasis en educación en salud, nutrición de niños menores de 7 años, atención integral a madres gestantes y lactantes, detección de enfermedades y desparasitación escolar, principalmente en zonas rurales y en los estratos uno y dos de las zonas urbanas.
- Control de factores de riesgo del ambiente y del consumo, control de vectores, vigilancia epidemiológica, mejoramiento de la calidad del agua, instalación de pozos y letrinas, disposición de basuras en zonas rurales y en los estratos uno y dos de las zonas urbanas.

- En educación:

- Expansión de la cobertura de un grado obligatorio de preescolar en escuelas públicas, principalmente en zonas rurales y en los estratos uno y dos de las zonas urbanas.
- Mejorar acceso y permanencia de niños pobres entre 7 y 15 años, principalmente en zonas rurales y en estratos uno y dos de las zonas urbanas. Incluye acciones de mejoramiento de la calidad, particularmente en los tres primeros grados de la educación primaria, adquisición de textos y ampliación de las plantas físicas donde sea necesario.
- Subsidios a la demanda para estudiantes de secundaria en zonas rurales y estratos uno y dos de las zonas urbanas.
- Atención integral a población escolar (transporte escolar, programas de salud y nutrición, acciones de bienestar estudiantil) en zonas rurales y urbanas de estratos uno y dos.

- En vivienda:
  - Subsidios individuales a familias con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos.
  - Subsidios colectivos a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.
  - Subsidios a las tarifas por cargo fijo y consumo básico de servicios domiciliarios en las viviendas de estratos uno y dos.
  - Subsidios para saneamiento básico en zonas rurales (tazas sanitarias, pozos sépticos y filtros de agua para casas aisladas).
  
- En agua potable y alcantarillado:
  - Construcción de acueducto y alcantarillado en zonas sin servicios o con servicios restringidos, principalmente en áreas rurales y en estratos uno y dos de las zonas urbanas.

Tras el análisis y las evaluaciones realizadas a la forma en la que se estaban realizando los procesos de focalización en Colombia, se determinaron en el CONPES 100/06, nuevos lineamientos para realizar de mejor manera dicho proceso. Se establecieron tres etapas o momentos con el fin de poder evaluar lo realizado y poder así mejorar los resultados; estos son:

1. Identificación: es la etapa en la que se establece el tipo de instrumento o herramienta y los criterios, definiciones e indicadores que se utilizarán para conocer o ubicar a las personas que son potenciales beneficiarios de programas sociales. Dependiendo del tipo de programa o beneficios que se ofrecen, se debe elegir la herramienta que sirva para obtener mejor y más completa la información de las personas que podrían ser beneficiarios de este programa.

Se han establecido varios tipos de focalización:

- Focalización individual: la herramienta más utilizada es el SISBÉN (Sistema de Selección y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales).

- Focalización por categorías: la herramienta utilizada es la estratificación socioeconómica, a través de variables demográficas: niños, mujeres embarazadas, jóvenes, etc. O variables geográficas: zona rural/urbana y también a través de poblaciones especiales: población desplazada.
- Auto focalización: esquemas que dependen de la decisión de un individuo de participar en los programas abiertos a la participación de todo el mundo. Generalmente, los programas que utilizan la auto-focalización son diseñados para motivar únicamente la participación de los más pobres o de quienes realmente lo requieren (DNP, 2007).

En la práctica, se evidencia que uno de los problemas que más se presenta relacionado con este proceso es 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 o aspecto de la pobreza que se pretende atacar, la elección de una herramienta de focalización debe buscar consistencia conceptual con esa definición de pobreza (DNP, 2006); y se debe tener claro que, en todo caso, dependiendo de las características de la herramienta de focalización que se elija, así serán los resultados que se obtendrán. En otras palabras, no se puede pretender que con la utilización de una herramienta de focalización geográfica se obtendrá información para seleccionar correctamente a personas beneficiarias de programas sociales cuya selección es más acorde con criterios que utiliza una herramienta de focalización individual. Recordando que, en muchos casos, estas herramientas no son excluyentes sino complementarias y necesarias entre sí.

Este primer momento del proceso de focalización no sólo se refiere a la selección de la herramienta a utilizar sino también a un análisis que deberían realizar los responsables de los programas sociales con relación a los costos en los que se incurre al elegir determinada herramienta y determinado criterio de focalización. En ese sentido, “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” (DNP, 2006, p. 12). Es decir, no se trata

únicamente de la elección de la herramienta más adecuada dependiendo del programa social, sino que se trata también de considerar si dicha aplicación se justifica en razón al tipo de programa social y la inversión que se le realizará a este. Dichos costos pueden ser no sólo administrativos sino también privados, de incentivos, sociales, entre otros. Esto implica que no solo los costos que se producen por la implementación de la herramienta se deban tener en cuenta sino también aquellos que pueden ser asumidos por los potenciales beneficiarios, gastos de trámites para vincularse a un programa, aquello que puede invertir o dejar de percibir una persona para ser beneficiario de un programa o para permanecer en el (Secretaría distrital de planeación- Bogotá, 2014).

2. Selección: este momento consiste en la precisión o elección del criterio de corte que define la entrada, permanencia o salida de un programa. Como bien se vio en la etapa anterior, los diseñadores o responsables del programa social poseen obligaciones adicionales. En esta etapa, estas personas deben definir no solo los requisitos, que una vez cumplidos permiten seleccionar al grupo de beneficiarios del respectivo programa social, sino que también deben verificar el grupo de condiciones que una vez cumplidas acarrearán la salida de la persona del mismo.

Es bueno tener en cuenta que la salida de personas de programas sociales no siempre se da por el incumplimiento de los requisitos para ingresar ni por la manipulación de indicadores para esto. En algunos casos, las actualizaciones de criterios de permanencia son la razón por la que alguien debe dejar de ser beneficiario de un programa social. Muchas veces sin ser estas actualizaciones acordes con las condiciones sociales y económicas de esa persona. En la práctica, se puede constatar que pese a las reformas, modificaciones o actualizaciones de las herramientas y sus criterios de selección, una de dos personas pobres pierde su calidad de beneficiario y es sacada del programa social porque, en el afán de realizar mejoras a los programas, se realizan variaciones arbitrarias de los criterios de corte sin antes constatar si las personas que estaban siendo beneficiarias han logrado los resultados esperados con el programa social a la luz del seguimiento y evaluaciones realizadas, lo que permita considerar que han superado las condiciones de carencia determinadas inicialmente sino que dichos cambios responden a otro tipo de intereses.

3. Asignación: “el momento de asignación consiste en el diseño del subsidio y el proceso de su entrega” (DNP, 2006, p. 16). En esta etapa del proceso, los responsables del programa social ya tienen toda la información sobre las personas que son beneficiarias de ese programa y lo que debe hacerse es definir cuáles son los pasos o trámites a seguir por ellos para hacer efectiva la entrega del subsidio. Dichos pasos o trámites deben ser ampliamente comunicados por la entidad encargada del programa social, para que las personas puedan acceder a ellos y verificar que efectivamente se alcanzó a cubrir a la población que se esperaba.

Del análisis de estas herramientas puedo afirmar que uno de los principales problemas que se presenta en el proceso de focalización es la manipulación de variables e indicadores por parte de personas que sin cumplir los requisitos quieren ser beneficiarios de los programas, lo que ocasiona que la información que se maneja de las personas no sea precisa ni completamente veraz. Esto lleva no solo a la inclusión de personas que no requieren –en la misma medida que otros- de estos recursos o ayudas sino también la exclusión de aquellos que verdaderamente la requieren. Esta situación implica un arduo trabajo no solo de reestructuración y reforma de las herramientas sino un trabajo de conciencia con la comunidad como se expondrá más adelante.

## V. Desarrollo normativo de la estratificación socioeconómica y el SISBÉN

Con el Decreto 3069/68 se estableció que el sistema tarifario de los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) debía considerar cobros que tomaran en cuenta “la capacidad económica de los diferentes sectores sociales”. Por esto, se recurrió a los avalúos catastrales utilizando seis rangos en los cuales generalmente estos se clasificaban. Posterior a esta, el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas) elaboró marcos muestrales estratificados en 53 ciudades del país para adelantar estudios de población.

Entre 1982 y 1984, la Junta Nacional de Tarifas, autoridad tarifaria en aquel momento, decidió acatar estas estratificaciones realizadas por el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas) y ordenó a las empresas prestadoras de servicios públicos (ESP) que las utilizaran,

realizando y aplicando las metodologías necesarias para cumplir con dicha directriz. Esto generó que un mismo inmueble estuviera estratificado de manera diferente por cada una de las empresas prestadoras de servicios públicos. Esta situación no permitía la ubicación de una vivienda en un solo estrato, sino que contaba con diferentes estratificaciones dependiendo de cada uno de los servicios.

Los decretos 969 y 970 de 1991 pusieron la responsabilidad de la estratificación en cabeza de los alcaldes y en el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas) la de establecer la metodología que se utilizaría a nivel nacional. Sin embargo, estas metodologías no se aplicaron y la estratificación vigente en ese momento se congeló. Fue con la constitución de 1991 que se creó la Superintendencia de Servicios Públicos y se estableció en ésta que el Congreso reglamentaría lo referente a los servicios públicos. En desarrollo de esto, con el decreto 2220 de 1993 se asignó al DNP (Departamento Nacional de Planeación) la competencia para establecer la metodología para la estratificación, pero fue hasta 1994 que se establecieron las metodologías urbanas de estratificación, las cuales se basan en características observables de la vivienda y del entorno de estas. Por otro lado, la Ley de Servicios Públicos (142 de 1994) ratificó la responsabilidad de los alcaldes en los procesos de estratificación, creó las Comisiones de regulación de servicios públicos y definió el mecanismo de subsidios cruzados (eliminando los subsidios a estratos altos y estableciendo una contribución de estos, como impuesto a los estratos inferiores). Los municipios comienzan a aplicar dichas metodologías a finales de 1994. Fue hasta 1996, que se establece la metodología para las viviendas que se encuentran en zonas rurales, usando el concepto de Unidad Agrícola Familiar (UAF) como unidad de medida.

Hacia 1997 la Corte Constitucional declaró exequibles los artículos de la Ley 142/94. Estos artículos que se referían puntualmente a la estratificación, aclaraban que la capacidad económica se podía estimar con indicadores o parámetros indirectos de medición del bienestar económico y no necesariamente con indicadores de ingreso y patrimonio, “en aras de la justicia y la eficiencia fiscal”. Durante este periodo los plazos para adoptar y aplicar la estratificación se vencen, y se amplían una y otra vez. Con las leyes 505 de 1999, 689 de 2001 y la 732 de 2002, se establecieron: competencias institucionales, plazos a las ESP (Empresas de Servicios Públicos) para la

aplicación de la estratificación y mecanismos de reclamación. Adicional a estos se estableció también la obligación de los municipios y distritos de revisar en su totalidad la estratificación cada cinco años cuando se diseñen nuevas metodologías o cuando ocurran eventos naturales o sociales que cambien significativamente las condiciones locales, lo cual ordenará previamente el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) en los plazos que les fije.

El DNP (Departamento Nacional de Planeación) debía revisar la metodología de estratificación de acuerdo a los resultados y cambiar el diseño metodológico de ser necesario, labor para la cual se establecieron plazos; el último de los cuales, consagrado en el Plan de Desarrollo, vencía el 30 de enero de 2004. Estando por vencerse el plazo para establecer las nuevas metodologías, los decretos 195 y 262 de 2004 trasladaron del DNP (Departamento Nacional de Planeación) al DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) la responsabilidad del diseño metodológico. El DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) estableció entonces que la nueva metodología sería la misma que se venía utilizando. Con la Ley 921 de 2004 se eliminaron los plazos para el diseño metodológico. Posteriormente, el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) diseñó manuales para cada uno de los involucrados en el proceso de estratificación y anunció que diseñaría nuevas metodologías a partir de los resultados del Censo de 2005.

El CONPES 3386 de 2005 estableció la necesidad de evaluar la estratificación socioeconómica utilizando la información del Censo y asignó al DNP (Departamento Nacional de Planeación) el liderazgo de este proceso y solicitó al DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) establecer las nuevas metodologías de estratificación teniendo en cuenta la información relevante del Censo 2005 y los resultados de la evaluación. Fue hasta el año 2014 que se desarrolló la metodología para la revisión general de las estratificaciones socioeconómicas urbanas, mejor conocida como la “Nueva estratificación”. Desafortunadamente la implementación de esta implica no sólo grandes gastos a nivel económico sino también logístico, es por ello que esta sólo se está implementando en unos pocos municipios del país.

Por su parte, en desarrollo de lo consagrado en la Constitución Nacional, expresado anteriormente, el SISBÉN (Sistema de Selección y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) como otra de las herramientas de focalización más utilizadas en el país, surgió con la ley 60/93. En el artículo 30 de esta, se define la focalización como “el proceso para la asignación del gasto social a la población más pobre según algunos criterios que se establecen en la misma ley”. Criterios que fueron desarrollados en el CONPES 22/94, entre esos, los lineamientos para la identificación de beneficiarios, programas prioritarios y el proceso para la evaluación y control del proceso de focalización. En desarrollo de estas indicaciones, en 1995 entra en vigencia la primera versión del SISBÉN (SISBÉN I).

En un inicio se pensó que el SISBÉN (Sistema de Selección y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) sería la herramienta de focalización para determinar a los posibles beneficiarios del Régimen Subsidiado de Salud. Esta situación cambió cuando con el CONPES 040/97 se estableció que sería la herramienta para la identificación de beneficiarios de todos los programas sociales que impliquen subsidio a la demanda, siguiendo los criterios que se habían establecido en el CONPES 22/94. Ampliando muchísimo más los eventos en los cuales esta herramienta sería la determinante para la selección de personas, lo que implicaba que esta debía funcionar cada vez de mejor manera.

Posteriormente, el artículo 94 de la ley 715/01 estableció que cada 3 años se deben realizar actualizaciones a las herramientas de identificación de beneficiarios de programas sociales. Con intención de regular de mejor manera dicha herramienta de focalización, a través del CONPES 055/01 se analizaron los logros y debilidades en cuanto a la metodología, diseño y aplicación del instrumento de focalización (SISBÉN I) y se dieron los fundamentos para el nuevo SISBÉN (SISBÉN II) que empezó a implementarse en el año 2003. Esta versión del SISBÉN pretendía corregir las falencias de la primera versión, asegurar una mejor selección de los beneficiarios de los programas sociales y disminuir los niveles de exclusión de personas verdaderamente necesitadas, mientras se presentaba la inclusión de personas que manipulan la herramienta.

El CONPES 100/06 estableció nuevos lineamientos para la focalización del gasto público, realizó un análisis de la metodología implementada hasta el momento y realizó observaciones en cuanto a la identificación, selección y asignación de recursos, estrategias para mejorar el instrumento y su implementación. Este CONPES también señaló que la precisión de los procesos de focalización se debate entre el error de exclusión y el error de inclusión. El primero entendido como aquella proporción de hogares que son potenciales beneficiarios y que no están incluidos en el programa, mientras el segundo hace referencia a aquellos hogares que no cumplen las condiciones que identifican a los potenciales beneficiarios y están incluidos en los programas sociales. Todo esto, lo que ocasiona es que los recursos no estén llegando a la población que los necesita, impidiendo así que estas puedan mejorar su calidad de vida y que personas que están en buenas, y en algunos casos, mejores condiciones económicas, reciban las ayudas del Estado privando de estas a quienes verdaderamente las necesitan. Es en el CONPES 117/08 (siguiendo los lineamientos del CONPES 100) que se establece la propuesta de la tercera versión del SISBÉN (SISBÉN III). En éste, se justifica por razones normativas, sociales y técnicas la necesidad de la actualización de los criterios de selección de la población más pobre y vulnerable.

Con los decretos 4816/08 Y 1192/10 se buscaba aclarar las competencias entre los diferentes actores involucrados en el sistema. También se definió la posibilidad y situaciones en las que estaba permitido la suspensión y exclusión de registros, así como la definición de los principios orientadores de toda la labor. De igual manera se definieron los conceptos a tener en cuenta para poder realizar cruces de información, actualizaciones, entre otras, a nivel nacional.

Pese a su consolidación desde mucho antes, es hasta el año 2011 que entra en vigencia la tercera versión del SISBÉN (SISBÉN III). En esta versión, se endurecieron los procedimientos para la identificación y selección de posibles beneficiarios de programas sociales y se eliminaron aquellas variables que no servían para identificar verdaderamente a la población necesitada o que se había evidenciado, eran demasiado manipulables. La idea de esto no era otra que corregir los errores que se pudieran estar presentando y mejorar la selección de posibles beneficiarios.

En el CONPES 3877/16, se realizó un análisis de los problemas más apremiantes del SISBÉN III, relacionados principalmente con el enfoque y con la calidad de la información. Se discutió sobre la importancia de identificar la capacidad de generación de ingresos de los hogares. En ese sentido, también se analizaron los impactos negativos que estaban teniendo la desactualización de la herramienta, así como la incorrecta recolección y verificación de información y se reiteró, entre otros aspectos, en la necesidad de interacción entre los distintos sistemas de información y registros administrativos. En el documento también se proponen estrategias normativas, técnicas y operativas para resolver dichas falencias. La recolección de dicha nueva información se realizará mediante un operativo de barrido en todo el país entre 2017 y 2019. Todo esto con la finalidad de implementar una nueva y mejorada versión del SISBÉN (SISBÉN IV).

#### A. La estratificación socioeconómica

La estratificación socioeconómica colombiana es el mecanismo utilizado para clasificar la población en 6 estratos o grupos de personas que tienen características sociales y económicas similares. Dicha clasificación se hace a través del examen de las características físicas de sus viviendas, el entorno inmediato y el contexto urbanístico o rural de las mismas. Esta estratificación se basa en la calidad de las viviendas como una aproximación a la calidad de vida de las personas que las habitan. Por eso, investiga variables o características físicas de las viviendas y del hábitat mediante un censo de manzanas, cuadras o viviendas individuales, y conforma los estratos aplicando un método estadístico, analizando variables vivienda-entorno-contexto. Se dice que las características físicas externas e internas de las viviendas (muros y paredes externas, puerta principal, ventanas exteriores, techo, pisos, antejardín, garaje, entre otras), su entorno más próximo (vía de acceso, andén, polos de afectación) y su contexto habitacional y de equipamiento (zona geoeconómica y de prestigio social en que se ubica), tienen asociaciones significativas con las características socioeconómicas de la población que las habita (DANE, 2004).

A lo largo de su desarrollo y evolución se han planteado un sin número de posturas a favor y en contra de esta. Algunas de las posturas y argumentos a favor se encuentran en el trabajo realizado por el Profesor Sanabria (2004):

- La estratificación socioeconómica ha permitido disminuir la presión sobre las finanzas públicas al poder focalizar una parte del gasto social mediante el subsidio de los estratos altos de la población a los estratos bajos sin erogación pública. Esto permite reducir el déficit fiscal o que el gasto público se pueda orientar a otras funciones sociales. Esta situación ha facilitado, por ejemplo, que las ESP (Empresas de Servicios Públicos) no tengan que preocuparse por las políticas sociales de los servicios públicos domiciliarios, y puedan concentrarse en su función principal, prestar un servicio.
- Es un instrumento que ha permitido cumplir los mandatos constitucionales que propugna por el acceso universal a los servicios públicos domiciliarios y que ordena establecer un sistema tarifario solidario y redistributivo del ingreso. Facilitando con esto el acceso universal mediante subsidios cruzados, con tarifas y productos diferenciados o subsidios.

El DANE (2004) defiende la estratificación socioeconómica respaldándose en los siguientes argumentos:

- La estratificación socioeconómica no es un instrumento costoso. Los costos de realización se basan en la observación de un elemento estable, relevante, apreciable en forma fácil por percepción directa: la vivienda. Los gastos en cuanto al mantenimiento de esta herramienta no son altos para las administraciones locales en la medida en que las metodologías para los municipios y distritos con cabeceras y/o centros poblados rurales con más de 4.000 habitantes son de gran robustez, a partir de no más de 15 variables altamente discriminatorias que se obtienen mediante la observación directa de los lados de las manzanas. Estos costos deben ser sufragados en armonía con las empresas de servicios públicos domiciliarios, principales "usuarias" del instrumento, como lo ordena el artículo 11 de la Ley 505 de 1999.
- Muy pocas personas con capacidad de pagar una vivienda mejor se someterán o someterían a su familia a permanecer en un lugar que les desmejora su calidad de vida, con el único propósito de acceder a los subsidios destinados a los más pobres. Por tanto, igualmente se infiere que la evaluación de la vivienda, dada su naturaleza, como

fuerza de información socioeconómica da lugar a muy pocas excepciones que generen lo que se ha llamado ineficiencia vertical en la focalización: se puede establecer con esto que las "viviendas pobres" están habitadas por familias pobres. Esto se sustenta en el entendido de que la vivienda es una de las mayores expresiones de la condición socioeconómica del hogar.

- La estratificación socioeconómica no propicia la segregación espacial. Aquellos que argumentan que sí lo hace, se basan en el hecho de que gran parte de la población se ha apropiado del concepto de estrato socioeconómico, al punto de que no sólo es tema de conversación en referencia a cualquier asunto de connotación socioeconómica de las personas, sino que la mayor parte de los ciudadanos consideran el estrato como uno de los principales factores para decidir la localización de su futura vivienda. Frente a esto, algunos reclaman que es el estrato el que está decidiendo y segregando cuando en realidad es la gente la que, en consideración de su situación socioeconómica estratificada, evalúa sus posibilidades y oportunidades. Pese a que, en algunas ciudades del país, la población tiene tal "cultura" de estrato, tanto así que hasta en las telenovelas se ventilan las diferencias socioculturales inherentes a cada estrato, esta opción económica y social convertida en tradición oral, ni segrega el espacio urbano ni estigmatiza; tan sólo hace que la gente, básicamente, tome en cuenta su capacidad de pago de bienes y servicios a la hora de migrar. De este modo, los estratos sociales y económicos existen aun cuando no se captan y las personas pertenecientes a cada uno de ellos poseen privilegios o carencias propias de las condiciones en las que viven. La estratificación socioeconómica no genera tales diferencias, simplemente las capta, pondera, jerarquiza y clasifica.

También se pueden encontrar críticas o posturas contrarias sobre esta herramienta, algunas son el resultado de analizar la encuesta de calidad de vida de 2003, realizada en la ciudad de Bogotá. Dicha encuesta suministró los siguientes datos:

ESTRATO	VARIABLE	HOGARES	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIA	DESVIACIÓN TIP.
---------	----------	---------	--------	--------	-------	-----------------

1	Ingresos mensuales	811	10.000	15.000.000	618.075	728.779
2	Ingresos mensuales	4.138	10.000	5.100.000	610.258	350.363
3	Ingresos mensuales	5.537	10.000	11.500.000	936.893	620.132
4	Ingresos mensuales	1.478	10.000	15.000.000	1.896.390	1.279.269
5	Ingresos mensuales	378	100.000	19.110.000	2.700.493	1.824.363
6	Ingresos mensuales	402	32.000	16.000.000	3.544.338	2.343.889

- La información obtenida en esta tabla muestra que existen ingresos desproporcionados en los diferentes estratos. Esto da cuentas de la necesidad de reformular la política de estratificación a partir de definiciones más precisas en cuanto quién está en capacidad de aportar y quién en necesidad de recibir el aporte. Esta gráfica permite apreciar que en el estrato 1 se encuentran ingresos de quince millones de pesos y de similares consideraciones en los demás estratos; algo que parecería imposible –pero qué ocurre– porque en estos estratos viven “los más pobres”. Esto permite determinar que hay falencias en el modelo de estratificación vigente pues los datos indican que la clasificación de los estratos no corresponde en general a los niveles de ingreso de las familias ni tiene una tendencia progresiva clara como era de esperarse. Lo anterior, no significa que en el estrato 1 no se encuentre una mayoría de familias que correspondan a niveles de pobreza bajos, sino que en dicho estrato se encuentra una buena proporción de hogares “colados” que corresponden en realidad a un estrato distinto. De igual forma en el estrato 6 se encuentran varios hogares que deberían estar en estratos más bajos (Sanabria, 2004).

- Comparando estos datos con otros obtenidos en otras ciudades se podría afirmar que el balance de ingresos y gastos de los hogares no corresponde en forma clara, progresiva y positivamente correlacionada con los estratos derivados del modelo vigente, lo cual prueba que no se pueden determinar los estratos a partir de este balance porque haría al modelo inestable, inequitativo y poco preciso (Sanabria, 2004).
- El actual modelo al determinar los estratos por manzana permite la presencia de “colados” y genera una solución injusta, pues el entorno urbano de la vivienda no captura de manera inequívoca la capacidad de pago de las familias (Sanabria, 2004) Esto ocasiona enormes problemas de inclusión, lo que conlleva a saturación dentro de los programas sociales que utilizan esta herramienta para seleccionar a sus posibles beneficiarios. Lo anterior genera a su vez, problemas de exclusión, es decir, dejando por fuera a personas que verdaderamente necesitan de la ayuda que estos brindan.
- Los principales problemas detectados en términos institucionales no están en la asignación de competencias sino en las debilidades en el trabajo en conjunto y en el flujo de información entre las entidades competentes. Esto genera grandes dificultades no solo en la asistencia técnica sino también en el desempeño de funciones de vigilancia y control. Estas debilidades propician fallas y vacíos de control en el proceso, en donde se pueden presentar alteraciones a las estratificaciones por razones de conveniencia política, de corrupción administrativa, o por simples errores involuntarios de los funcionarios. (DNP, 2008b).
- Las cifras analizadas por estrato permiten señalar que los niveles mínimos de los estratos 1, 2 y 3 son muy similares, lo mismo ocurre con los niveles mínimos de los estratos 4, 5 y 6, mientras tanto, los niveles máximos son muy cercanos en todos los estratos. Esto evidencia que, en varias unidades base de estratificación, en el costado de las manzanas, pueden coexistir niveles de ingreso muy desiguales y que no existe una delimitación clara y contundente entre las fronteras de los estratos (Sanabria, 2004). Esto permite afirmar que el proceso de estratificación socioeconómica no logra distinguir

eficientemente los hogares más ricos de los ingresos medianos y de los más pobres. Esta imposibilidad trae como consecuencia que un alto número de hogares de altos ingresos estén sujetos a tarifas y subsidios muy cercanos a los correspondientes idealmente a los estratos bajos (Rosero, 2014).

- Un estudio realizado en la Universidad ICESI de Cali sobre estratificación socioeconómica permite afirmar que existe una fuerte relación entre el mercado de trabajo y la discriminación producida por la estratificación socioeconómica. En otras palabras, el proceso de focalizar de la población con baja capacidad de pago a través de la estratificación socioeconómica pudo contribuir al incremento de la exclusión. Para este trabajo se utilizó el caso de grupos pertenecientes al Distrito de Agua Blanca. Dicho trabajo brindó elementos para concluir que la estratificación socioeconómica permite y fortalece la discriminación en el mercado laboral de Cali, dando cuenta de cómo las dinámicas sociales de conflicto, pobreza y su necesidad de buscar mejores oportunidades de vida se encargaron de situar a grupos de familia que por pertenecer a una localización específica pueden ser blancos más fáciles de discriminación. Esto permite concluir que la desigualdad se institucionaliza a través de la estratificación, en el caso de Cali, a través de los estratos socioeconómicos, que demarcan una diferencia salarial por la pertenencia del individuo a los estratos bajos (Gómez, 2015).

## B. SISBÉN

El SISBÉN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) es una herramienta conformada por un conjunto de reglas, normas y procedimientos (ver anexo 1) utilizados para obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos en todos los departamentos, distritos y municipios del país. Lo que se busca con la información que arroja ésta es focalizar el gasto público para así garantizar que el gasto social sea asignado a los grupos de población más pobres y vulnerables. El objetivo central del SISBÉN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) es establecer un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme

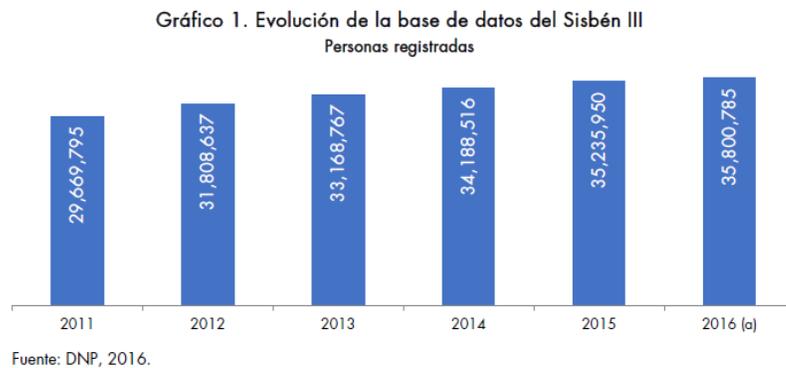
de selección de beneficiarios del gasto social para ser usado por las entidades territoriales mediante la aplicación de una encuesta que arroja un puntaje y permita clasificar a las personas en niveles. Los programas sociales que ofrece el Estado están dirigidos a la población de determinados niveles del SISBÉN. Como instrumento de focalización individual está conformado por tres elementos: índice SISBÉN, la ficha de clasificación socioeconómica y el software para la estimación de los puntajes – 0 a 100 – (DNP, 2008a, p. 5).

- Índice SISBÉN: es un índice de estándar de vida que busca evaluar las capacidades y realizaciones de los individuos. Esta labor se realiza a partir de un conjunto de características y atributos observables en los hogares y referidas no solamente a lo que son o tienen las personas sino a lo que pueden ser o hacer con lo que poseen. Este enfoque se sustenta en un concepto de «capacidad» definida como lo que la persona puede hacer o ser, y aquello que le es posible conseguir (Secretaría distrital de planeación- Bogotá, 2014).
- Ficha de clasificación socioeconómica o encuesta SISBÉN: es el formulario que permite la recolección de los datos con base en los cuales se calcula el índice SISBÉN. El formulario, que en la versión III de la metodología consta de 90 variables, es diseñado exclusivamente por el DNP (Departamento Nacional de Planeación) y su aplicación es obligatoria en todo el territorio nacional, siguiendo los lineamientos señalados por dicha entidad (Secretaría distrital de planeación- Bogotá, 2014, p. 15) En dicha encuesta se recoge información acerca de la vivienda, su ubicación, características de la unidad, servicios disponibles para el hogar; identificación e información de todos y cada uno de los integrantes del hogar y su parentesco, discapacidades, afiliaciones en salud, nivel de escolaridad, ocupación, ingresos, entre otros (Secretaría distrital de planeación- Bogotá, 2014).
- El software: permite la captura y validación de los datos recopilados en los formularios. El software diseñado por el DNP (Departamento Nacional de Planeación) incorpora el procedimiento técnico definido por la Nación para el análisis de los datos y su ponderación, esto es el puntaje correspondiente a los integrantes del hogar según sus condiciones de vida, evaluadas conforme a los criterios adoptados a

nivel nacional (Secretaría distrital de planeación- Bogotá, 2014, p. 16).

Sobre esta herramienta también se pueden encontrar algunos argumentos a favor, que resumiré a continuación:

- Es un instrumento de focalización individual que le permite al gobierno contar con una base de datos consolidada de potenciales beneficiarios de programas sociales, lo que facilita la consulta y su utilización por parte de los responsables de los programas, del orden nacional y territorial. (DNP, 2001) la evolución y mejoras en las versiones del SISBÉN han ido permitiendo tener información sobre más personas.



- La información que se puede obtener de una persona con base en la encuesta SISBÉN permite mejorar su calidad de vida, facilitando el acceso a una gran gama de beneficios, por ejemplo, el ser parte de programas sociales como: familias en acción, Programa de Protección Social al Adulto Mayor, Primera Infancia, Jóvenes Rurales SENA, Subsidio crédito Acces Icetex, Excepción Cuota de Compensación- Libreta Militar, Excepción Pago de Duplicado de la Cédula y una gama de subsidios por ejemplo, para la compra de vivienda familiar; entre muchos otros (Alcaldía de Santiago de Cali, 2013) (ver anexo 2).
- De las herramientas de focalización utilizadas en Colombia, es el instrumento que permite realizar una mejor selección de personas pobres y vulnerables si se compara con otras herramientas. Un

ejemplo de esto es, la estratificación socioeconómica, toda vez que, en el caso de salud, mientras con la información que se recoge gracias a la encuesta SISBÉN, una persona podría estar en los niveles 3, 4, 5 o 6 del SISBÉN, pero ubicados en estratos 1 y 2, lo que llevaría a que estas recibieran los subsidios. En efecto, la cantidad de individuos que erróneamente serían incluidos y excluidos como beneficiarios sería muchísimo mayor (Bottia, Cardona-Sosa, & Medina, 2012).

Algunos de los argumentos en contra de esta herramienta de focalización, son los siguientes:

- El diseño de las preguntas incluidas en la encuesta SISBÉN no es el mejor porque pese a que ningún miembro del hogar conoce la fórmula con la cual se estimará su puntaje, cuando los hogares son visitados por los encuestadores, para cada una de las personas es clara la respuesta que debe dar, con miras a obtener un menor puntaje lo que se refleja o produce mayores beneficios (Bottia, Cardona, & Medina, 2012).
- Con respecto a la última versión implementada del SISBÉN (SISBÉN III), existen problemas de enfoque y problemas en cuanto a la calidad de su información. El primero grupo se refiere a que la metodología, se relaciona exclusivamente con el estándar de vida de los hogares y posee importantes limitantes para identificar la capacidad de generación de ingresos de estas personas. Además, se identifica un desgaste de las ponderaciones de las variables que componen el índice y un no reconocimiento de las diferencias de pobreza entre territorios. El segundo problema, se relaciona con la deficiente calidad de la información de la población registrada que surge por la desactualización y manipulación de la misma. También se identifican falencias en la recolección de información y la verificación de esta, esto se debe a la falta de interacción entre los distintos sistemas de información y registros administrativos (DNP, 2016).
- El SISBÉN III no fue desarrollado para identificar la población pobre por ingresos. Se trata de un índice de estándar de vida que tiene en cuenta las características de los hogares en relación con las siguientes dimensiones: salud, educación y vivienda, y servicios públicos.

Además, considera características relacionadas con la vulnerabilidad a la pobreza como el tipo de jefatura (hombre o mujer) o la tasa de mortalidad infantil del municipio. Por lo anterior, la metodología del SISBÉN III no considera dentro de sus variables el ingreso del hogar; se limita a identificar potenciales beneficiarios de programas desde un solo enfoque, el de estándar de vida (DNP, 2016, p. 17).

- Los estudios realizados muestran que hubo un fuerte aumento en los errores de inclusión a lo largo del periodo de implementación de esta tercera versión del SISBÉN, principalmente en lo que se refiere a la pobreza monetaria. En particular, los errores de inclusión pasaron de 46,8% en 2010 a 49,9% en 2015. Esto indica que cada vez más personas no pobres (por ingresos o IPM) tienen puntajes inferiores a 50. Por su parte, los errores de exclusión aumentaron de 19,8% a 28,5% (DNP, 2016).

## VI. Reflexiones

Todo este análisis a cerca de la pobreza, el desarrollo, la focalización y sus principales herramientas en Colombia, sus orígenes y realidades me lleva entonces a plantear algunas reflexiones. Una de estas es que existe un problema sobre la definición de la pobreza en la mayoría de los países y esto tiene grandes repercusiones en cuanto a la forma en la que esta se maneja y los instrumentos para hacerlos. Con base en esto, me atrevo a decir que, dadas las condiciones sociales en Colombia, el gobierno debería hacer mayor frente y centrar sus esfuerzos en otros asuntos que repercuten directamente en la pobreza. Crear programas que entreguen subsidios a las personas de bajos recursos es, en cierta medida, beneficioso porque éstas pueden así suplir a corto plazo sus necesidades, pero a la larga no se les está mejorando su condición. Es necesario que se cambie la manera en la que se ve a las personas pobres porque estos, en palabras de Sen “pueden ser, en efecto, agentes muy activos y no lánguidos receptores en espera de una limosna” (Menjura, 2016, p. 53). Esto quiere decir, que se debe cambiar la idea de darles poco para que puedan vivir en condiciones “dignas” y se les empiece a reconocer como agentes multiplicadores y generadores de bienestar y sobre todo del propio.

Esto me permite decir que el enfoque de las políticas públicas no debe ser proveer elementos para mitigar los efectos de la pobreza, sino que deben estar guiadas a explotar y desarrollar las capacidades humanas de los beneficiarios de los programas sociales. Esto con la finalidad de que, al transcurrir cierto tiempo, cuando se evalúen los efectos de estos programas, las personas pueden ser retiradas de los mismos porque lograron alcanzar un nivel de vida mejor, gracias al esfuerzo de ellos, al desarrollo y la explotación de sus habilidades. Evitando así que personas sean excluidas de los programas sin haber alcanzado las mínimas que debe garantizar el programa y vuelvan a la misma -o peor- situación de pobreza.

En Colombia, los esfuerzos para acabar la pobreza se han centrado en combatir los factores intergeneracionales que la ocasionan y se ha dejado de lado los factores estructurales que también tienen una alta influencia en esta. Se ha abandonado mucho el control y vigilancia de la forma en la que se ha ido distribuyendo la propiedad y el poder en el país, lo que ha permitido que se distribuyan recursos a conveniencia de algunos pocos, en ocasiones por intereses personales y en detrimento de la población, en donde la mayoría son personas muy vulnerables. Por esto, se deben iniciar procesos de vigilancia y redistribución de los recursos, evitar la elevada concentración de recursos y subsidios (incluso en personas vulnerables) y procurar que estos programas lleguen a más personas. También se deben volcar muchas políticas hacia el desarrollo de las zonas rurales que se han visto fuertemente desplazadas por una constante procura del desarrollo urbano, lo que evidentemente ha generado grandes desequilibrios territoriales y sentimientos de abandono en las personas de las zonas rurales del país. Toda esta situación los ha llevado a buscar mejores condiciones en las ciudades, sin tenerse en cuenta que, si se aprovecharan y explotasen los elementos del campo, no habría ninguna necesidad de migrar hacia estas ciudades porque tendrían la posibilidad de subsistir y establecer sus negocios en estas zonas.

El SISBÉN y la estratificación socioeconómica son las herramientas que en Colombia “mejor” seleccionan a las personas pobres y vulnerables para que sean estas beneficiarias de programas sociales. Pese a esto, la realidad nos muestra que las falencias que estas presentan no permiten que dicha selección se realice de la mejor manera. Dicha situación, termina ocasionando que los recursos no sean distribuidos correctamente y que no lleguen a manos de las personas que verdaderamente -o quienes más- lo

necesitan; lo que nos lleva a analizar entonces, a lo verdaderos perjudicados y beneficiados con todo esto.

No son sólo los individuos que no acceden a un programa social los que se ven afectados con esta situación, sino todas aquellas personas que dependen de este y de la posibilidad de mejorar su condición como consecuencia de la consecución de un subsidio por parte del Estado. Además de estos, considero que aquellas personas que aportan para el sostenimiento y desarrollo de programas sociales, también se ven afectados porque sus aportes no son utilizados para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas más vulnerables, sino que, en muchos casos, benefician a personas que están en iguales o mejores condiciones que ellos. Además de las personas que cumplen a cabalidad con los requisitos y llenan honestamente los perfiles de beneficiarios de programas sociales y aquellas personas que, como bien se explicó anteriormente, manipulan las variables de estas herramientas, bien sea, por retirar elementos de la vivienda, o por ofrecer respuestas que saben, no son acordes a la realidad pero que se ajustan más al perfil de los posibles beneficiarios de estos programas, no son las únicas personas que se benefician de las herramientas de focalización. Historias como la del hijo del Concejal Ricardo Quintero de Cajicá, quien en 2016, accedió a una beca del programa “ser pilo paga” por su “bajo” puntaje en el SISBÉN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) (La W, 2016) son cada vez más frecuentes. Esta situación prende las alarmas sobre quienes están recibiendo los recursos que el gobierno destina a los más pobres.

La lista de personas y entidades que se beneficia con los errores de inclusión de estas herramientas va mucho más allá de los “beneficiarios directos”. Alrededor de estas herramientas se desarrolla todo un mercado de beneficiarios indirectos que están relacionados con la vinculación, desvinculación y permanencia de una persona dentro de un programa social. Algunos funcionarios públicos encargados de actualizar la información, realizar nuevos sondeos, excluir e incluir personas, se ven claramente beneficiados de la poca vigilancia y control que se realizan sobre estos. Las personas encargadas de realizar la distribución de los recursos con los que cuenta cada programa social tienen “Plena autonomía” (gracias a la ausencia de control y vigilancia) para realizar dicha labor. Al evidenciar que sus beneficiarios no cumplen a cabalidad con los requisitos pueden -y de hecho

lo hacen-, disminuir la cantidad de recursos a entregar porque -en teoría- no deberían recibirlos. Esto permite que ellos puedan quedarse con esa diferencia o entregársela a quien consideren.

A mayor número de personas vinculadas, mejores ingresos. A las EPS (entidades prestadoras de servicios de salud) e IPS no les interesa si una persona cumple o no con los requisitos para ser beneficiario de un programa social o si alteró o manipuló alguna(s) variables o información para ser incluido dentro de esta. Para ellos el beneficio se reporta y el negocio se hace más rentable mientras más personas estén vinculadas a estos sin importar las condiciones de esta vinculación. No solo son estas entidades las que se ven beneficiadas, muchos son los que utilizan estas herramientas y programas para obtener un beneficio particular, aunque sea aprovechándose de las necesidades de las personas. Desde hace mucho tiempo, en el mundo de la política y más cuando se acercan elecciones, los políticos han adoptado el intercambio: conceder beneficios a personas pobres a cambio de votos a su favor, esto se ha pasado a conocer como “clientelismo electoral”. Incentivos de todo tipo se ven envueltos en estos intercambios, desde dinero, cargos públicos, implementos para mejorar las condiciones de una vivienda (ladrillos, cementos, laminas, baldosas, etc.), bebidas alcohólicas y comidas en eventos, hasta algunos con una duración y efectos a más largo plazo como la vinculación a programas sociales sin el lleno de los requisitos. Un ejemplo, de muchos, fue el caso del candidato al Concejo de Soacha (Cundinamarca) quien para las elecciones de 2015, prometió inscripciones al SISBÉN sin el cumplimiento de los requisitos a todas las personas que se desplazaran a la ciudad de Bogotá a votar por él (El Tiempo, 2015).

Las políticas públicas de hoy se implementan gracias a herramientas de focalización que no consideran los ingresos de una persona o en el caso del SISBÉN III, le han dado un peso muy bajo a esta categoría frente a otras. Esto ha ido ocasionando que esta tenga una influencia casi nula en la determinación del puntaje de una persona y esa, a mi modo de ver, es una de las razones por las que se presentan mayores errores de inclusión en esta herramienta. Esta situación debe ser ajustada si no se quiere que los niveles de “colados” en los programas sociales llegue a ser tal que la única forma de no beneficiarlos sea acabar con el programa. Cuando miramos la tabla de ingresos que se expuso anteriormente, se puede evidenciar que, aunque la vivienda de una persona esté ubicada en un estrato bajo, lo que según el

planteamiento de muchos reflejaría su condición de pobreza (porque la vivienda es el mejor reflejo de la condición económica de una persona), sus ingresos pueden ser incluso mayores de los que percibe una persona cuya vivienda está ubicada en un mayor estrato y lo mismo ocurre en sentido contrario. Solo por poner un ejemplo, el DNP informó que en Atlántico hay 8.673 personas que ganan más de \$3 millones de pesos y tienen bajos puntaje en el SISBÉN (El Heraldó, 2016a).

A pesar de los trabajos que se están realizando para “depurar” las bases de datos, en algunas ciudades los esfuerzos parecen ser insuficientes. En el municipio de Soledad-Atlántico, en el periodo comprendido entre septiembre de 2015 y agosto de 2016, el número de “colados” pasó de ser 7.455 a 9.085 personas; es decir, hubo un incremento de 1.630 personas (21,9%) (El Heraldó, 2016a). Por esta situación, se deberían hacer más estudios sobre las variables utilizadas, comparándolas con la realidad para saber qué tan determinantes son estas para catalogar a una persona como pobre y así eliminar aquellas que son fácilmente manipulables y aquellas cuya recolección puede ser compleja, ambigua o imprecisa. Además de esto, las políticas deberían estar encaminadas a beneficiar incluso a una persona que por diversas razones está habitando una vivienda ubicada en zonas de estratos altos porque esta puede no tener los recursos que se asume tienen las personas que viven en esos estratos. Es necesario y fundamental incluir este factor para mejorar la selección de las personas a través de esas herramientas y lograr así que los recursos lleguen a quien verdaderamente necesita, incluso si se encuentra en un estrato alto, y en sentido contrario, impedir que alguien que se encuentra en estratos bajos por la ubicación y calidades de su vivienda pueda adquirir beneficios a los que no debería poder acceder.

Pese a que se tiene conocimiento de las cifras y los efectos económicos que representan estos errores de inclusión, poco se ha estudiado y pocos trabajos de campo se han realizado sobre el funcionamiento y dinámica de las relaciones entre los funcionarios y los posibles beneficiarios. Así como la forma en la que se realizan esas manipulaciones a las variables, la forman en la que se burlan o eluden sus criterios de selección. Esta ausencia de trabajos conlleva a que, pese a que se crucen datos y se hallen “colados”, no se logrará mejorar las herramientas si no se determinan y analizan cómo funcionan estas dinámicas.

Uno de los grandes avances del SISBÉN III fue la determinación de tres modelos diferentes para el cálculo del puntaje: un modelo para las 14 grandes ciudades, otro para las zonas urbanas y otro para la zona rural. Pese a que para muchos es una ventaja poder tener indicadores comunes para todo el territorio, lo que evidentemente permite realizar cruces, evaluaciones y comparaciones entre las ciudades del país, considero que, si bien hay que reconocer la importancia de este, al interior de cada uno de estos tres grupos se observan muchísimas diferencias en relación con la incidencia de la pobreza, por lo que los programas sociales a implementarse no pueden implementarse de manera homogénea. Considero que se debería trabajar en realizar una mayor evaluación, categorización y trato según las características particulares de determinadas zonas del país.

La necesidad de actualizar la información es una conclusión a la que se ha llegado desde la revisión de la primera versión del SISBÉN (SISBÉN I). Actualmente la información del 74% de las personas registradas en la base SISBÉN III fue recolectada entre los años 2009 y 2011 y no ha sido actualizada (DNP, 2016). Esto me hace pensar que la forma en la que se ha estado actualizando la información de las bases de datos del SISBÉN, no ha sido la más eficiente, por lo que es clara la necesidad de reformular el procedimiento, las instituciones y la metodología de la revisión de estas.

Es claro que cada programa social que utiliza el SISBÉN y/o la estratificación socioeconómica tiene una lista de requisitos adicionales para otorgar subsidios, pero considero necesario aprovechar la tecnología para, en el momento en el que se está recolectando la información, verificar si esta concuerda con la que se ha suministrado para obtener otros beneficios. Esto en ningún momento sugiere la unificación de criterios o requisitos de selección de todos los programas sociales porque estos responden a condiciones diferentes y están dirigidos a grupos de personas diferentes, lo que esto implicaría sería una armonía de los programas sociales y el intercambio de la información que poseen. En la gran mayoría de los programas sociales las condiciones de salida son similares a las condiciones de entrada, sin lineamientos sobre el periodo de acompañamiento ni los resultados esperados para la graduación. La incertidumbre conduce a que los beneficiarios adquieran conductas preventivas y eviten actualizar su información, aun cuando presenten mejoras sustanciales en sus condiciones

de vida que les permitirían acceder a bienes y servicios sin necesidad de un subsidio del Estado.

El DNP (Departamento Nacional de Planeación) ha establecido que una de las razones de estos fraudes, es que no existen sanciones para quienes entreguen información engañosa ni para los municipios que no depuran sus bases de datos. En este sentido, tampoco existe la obligación para los ciudadanos de actualizar la información periódicamente o cuando circunstancias alteren sus condiciones, bien sea porque hayan adquirido mayores ingresos o cualquier otra circunstancia (El Heraldó, 2016b) Por esta situación es necesario crear sanciones para aquellas personas que burlen las herramientas y entorpezcan la selección de beneficiarios de programas sociales, puede ser no sólo la expulsión de este programa y todos aquellos de los que se encuentre beneficiado con información falsa, sino también con la imposibilidad de acceder a cualquier subsidio o ayuda estatal por determinado periodo de tiempo.

De todo lo expuesto, podemos resaltar la necesidad de la definición de conceptos claves como el de pobreza y de los elementos relacionados con esta para así poder dirigir de mejor manera las políticas públicas. Así como también la urgencia de reformular muchísimos aspectos de las herramientas de focalización para mermar con aras de erradicar, las manipulaciones a las herramientas. Esto con el fin de garantizar el cumplimiento del fin último de la focalización que no es otro sino una correcta distribución de los recursos a las personas más pobres y vulnerables.

## **VII. Conclusiones**

Los trabajos que se realizan para analizar una situación o una norma jurídica son trabajos complejos. Actualmente dicho análisis se realiza, mayormente, a la luz del binomio eficacia-ineficacia, esto implica un gran trabajo en cuanto a definición y limitación de conceptos pero que no aporta nada sobre el trabajo a realizar para mejorar la situación y superar los problemas sociales. En lugar de eso, se debe realizar un análisis crítico distributivo de los recursos y analizar quienes son las personas que se están beneficiando y quienes se están perjudicando con esa distribución.

De la bibliografía revisada pude percatarme que la discusión sobre la mejor forma de distribuir los recursos de un Estado es una discusión que se remonta años atrás en la historia y que ha sido diferente para cada país. Pese a eso, se han establecido sucesos y épocas a nivel global que han influido en la adopción de las políticas públicas, sino de todos, de muchos estados; entre esos, la gran depresión de 1929 y la etapa de “mayor industrialización” que se extendió hasta 1980. En este sentido, las ideas de universalización se han visto truncadas por los escasos recursos con los que se cuenta y con la gran demanda de ayudas, dados los altos índices de pobreza. La pobreza es uno de los problemas que más han tratado de resolver los países; esta situación se origina y se ve influenciada por factores intergeneracionales, estructurales y coyunturales que no han sido abordados correctamente por los gobiernos. La determinación y el correcto abordaje de este problema determinan en gran medida el tipo de políticas que se deben adoptar en un país con miras al correcto desarrollo de su población.

La situación de pobreza a nivel global llevó al Banco Mundial a establecer lineamientos para que los países puedan focalizar o dirigir sus políticas y recursos a las personas más pobres y vulnerables. Fue así como se incorporó en las constituciones de muchos Estados, la obligación de garantizar y proteger ciertos derechos en pro de la superación de la pobreza y en desarrollo de estos derechos y la creación de programas sociales para determinados grupos de la población con características similares. Luego del análisis de las situaciones de algunas sociedades y de algunos países, me di cuenta que dicha situación solo podrá mejorar cuando las políticas vayan enfocadas y con miras a que el trabajo que realicen las instituciones genere el máximo impacto en la sociedad y permitan un adecuado desarrollo y fortalecimiento del capital humano, además del apoyo de los Estados a los más pobres a través de subsidios. Se puede decir que la disminución de la pobreza tiene menos que ver con las políticas dirigidas a la pobreza per se que con aquellas abocadas a objetivos sociales mucho más amplios.

Dadas las condiciones de pobreza y los escasos recursos con los que cuentan algunos países, estos se vieron en la necesidad de focalizar el gasto público para así cubrir las necesidades de su población. Población que a su vez debe ser atendida teniendo en cuenta las particularidades de estas y dando prioridad a aquellos que están en peores condiciones. La focalización es entonces aquel proceso que se utiliza para seleccionar correctamente a las

personas más pobre y vulnerable que serán beneficiarias de ayudas a través de los programas sociales que promueve el gobierno.

En Colombia, a lo largo de la historia se han ido adoptando diferentes políticas para mejorar la calidad de vida de las personas pero que no han conseguido sus objetivos porque no se tienen en cuenta todos los elementos, actores y repercusiones de estas, así como la influencia de factores externos como la economía, en el correcto desarrollo de estas. Durante los años noventa, por ejemplo, se creó el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social para brindar ayuda financiera a la educación, atención sanitaria, saneamiento, desarrollo institucional y protección especial para mujeres, jóvenes y ancianos. Adicional a estos se crearon programas de empleo de emergencia en las ciudades, programas que a la fecha no han podido cumplir sus objetivos.

En el amplio desarrollo normativo que ha tenido este tema en Colombia, la ley 60 de 1993 define en su artículo 30 la focalización como “el proceso para la asignación del gasto social a la población más pobre según algunos criterios que se establecen en la misma ley.” En desarrollo de esa ley, posteriormente se elaboraron una serie de CONPES que se encargaron de establecer los criterios, procedimientos o etapas del proceso de focalización (identificación, selección y asignación). Así como también, la elección y utilización de dos herramientas para seleccionar a la población más pobre y vulnerables; estas son la estratificación socioeconómica y el SISBÉN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales).

El estudio de la evolución normativa de la focalización en Colombia, nos permitió concluir que los cambios económicos, sociales y políticos del país, así como las falencias a nivel metodológico, de implementación, entre otras; han llevado a una gran y amplia serie de modificaciones y actualizaciones a las herramientas de focalización utilizadas en Colombia: la estratificación socioeconómica y el SISBÉN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales).

La estratificación socioeconómica colombiana, es el mecanismo utilizado para clasificar la población en 6 estratos o grupos de personas que tienen características sociales y económicas similares. Dicha clasificación se hace a través del examen de las características físicas de sus viviendas, el entorno

inmediato y el contexto urbanístico o rural de las mismas. Esta estratificación se basa en la calidad de las viviendas como una aproximación a la calidad de vida de las personas que las habitan.

A lo largo de la historia, esta herramienta han sido tema de constante debate, quienes defienden la estratificación socioeconómica como herramienta de focalización argumentan que esta ha permitido disminuir la presión sobre las finanzas públicas al poder focalizar una parte del gasto social mediante el subsidio de los estratos altos de la población a los estratos bajos; ha permitido cumplir los mandatos constitucionales que propugnan por el acceso universal a los servicios públicos domiciliarios mediante subsidios cruzados. A diferencia de otras herramientas, esta no es costosa, toda vez que, los costos de realización se basan en la observación de un elemento estable, relevante, apreciable en forma fácil por percepción directa: la vivienda, y los gastos en cuanto al mantenimiento de la estratificación no son altos, y parte de estos costos deben ser sufragados por las empresas de servicios públicos domiciliarios. Además de esto, argumentan que es la vivienda la mayor muestra de la condición económica de una familia. Por otra parte, quienes están en contra de esta, argumentan que no es la mejor herramienta porque estudios han demostrado que la ubicación y las características de la vivienda no reflejan la realidad económica de las personas que habitan en ella. Esta herramienta no logra distinguir eficientemente los hogares más ricos de los de ingresos medianos y de los más pobres, además del alto número de alteraciones a las estratificaciones por razones de conveniencia política, de corrupción administrativa o por simples errores involuntarios de los funcionarios. Adicional a estas razones, estudios demuestran que es una de las mayores razones de discriminación social en el país.

La otra herramienta de focalización más utilizada en Colombia es el SISBÉN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales). Es una herramienta conformada por un conjunto de reglas, normas y procedimientos utilizados para obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos en todos los departamentos, distritos y municipios del país. Esta está compuesta por: índice SISBÉN, la ficha de clasificación socioeconómica y el software para la estimación de los puntajes.

Quienes defienden esta herramienta argumentan que es instrumento de focalización individual que le permite al gobierno contar con una base de datos consolidada de potenciales beneficiarios de programas sociales, lo que facilita la consulta y su utilización por parte de los responsables de los programas, del orden nacional y territorial y que permite mejorar la calidad de vida de las personas, facilitándoles el acceso a una gran gama de beneficios. Por su parte, aquellos que no están de acuerdo con esta, argumentan que presenta problemas en la recolección y verificación de la información suministrada por las personas, así como problemas generados por la desactualización y la manipulación de la misma. Además de esto, el diseño de las preguntas incluidas en la encuesta SISBÉN no es el mejor, lo que permite que las personas suministren información errónea sólo para acceder a beneficios, ocasionando graves problemas de inclusión y exclusión. Personas que no cumplen los requisitos para acceder a un programa se hacen beneficiarias de estos, dejando por fuera a quienes si son merecedores de los mismos.

Es necesario que las políticas públicas en Colombia vayan encaminadas a atacar la pobreza y sus factores intergeneracionales proveyendo elementos para mitigar los efectos de esta. Además de esto, deben estar guiadas a explotar y desarrollar las capacidades humanas de los beneficiarios de estos programas sociales para que, al transcurrir cierto tiempo, luego de cumplidas los objetivos del programa, estas puedan ser desvinculadas de estos porque su situación de pobreza se ha superado y se han brindado herramientas para que puedan garantizarse una buena calidad de vida. Estilo de vida que ya no depende de los recursos que puedan obtener del Estado, sino que depende netamente de sus habilidades.

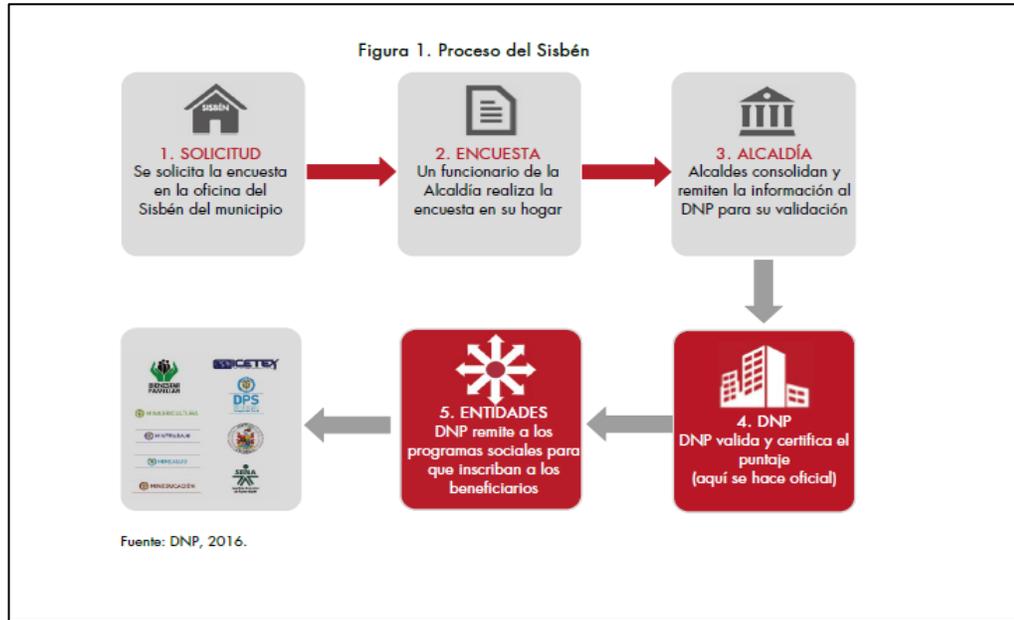
Se puede concluir también que existe una gran lista de personas que se ven afectadas por la incorrecta distribución de recursos en el país. No solo quien directamente no accede o es desvinculado de un programa social sino también todas las personas que depende de este. Además, de aquellos que contribuyen al mejoramiento de la situación del país al evidenciarse que sus aportes están siendo mal distribuidos y beneficiando a alguien que está en iguales e incluso mejores condiciones que él. Quienes directa y transparentemente son beneficiarios de algún programa social, no son los únicos que se benefician de este, quienes manejan las asignaciones y distribuciones de los recursos dentro de estos y toda una gama de funcionarios y entidades como EPS, IPS, políticos, son solo algunos de los

actores de las dinámicas sociales que se benefician de una incorrecta distribución de recursos. Debido a esto, es necesario realizar reestructuraciones de las herramientas de focalización y sus variables para garantizar la veracidad y actualidad de la información, la armonía de los programas, evitar personas coladas y manipulaciones y así poder realizar una correcta selección de las personas pese a la ubicación de su vivienda. Reformas que permitan seleccionar a la población teniendo en cuenta factores propios de cada persona y familia y atendiendo a circunstancias particulares de cada región o zona del país.

Todo este estudio permitió entender la evolución normativa, aciertos y desaciertos, falencias metodológicas, visiones a favor y en contra, impacto en la sociedad de las herramientas de focalización. Así como también demostró la falta de información y de trabajos realizados sobre el funcionamiento y dinámica de las relaciones entre los funcionarios públicos encargados del manejo de los programas y aquellos posibles beneficiarios de estos. También la forma en la que se realizan las manipulaciones de las variables para acceder a estos, la forma en la que las personas burlan o evaden los criterios de selección y una serie de dinámicas que no se han tenido en cuenta para las reformas de estas herramientas pero que deben ser consideradas si se quiere que los programas sociales a través de las herramientas de focalización seleccionen a las personas más pobres y vulnerables.

### **VIII. Anexos**

Anexo 1



Anexo 2

Institución	Programas	Criterios de focalización
<b>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educador Familia</li> <li>- Hogares FAMI</li> <li>- Materno Infantil</li> <li>- Hogares comunitarios de Bienestar</li> <li>- Hogares Infantiles</li> <li>- Lactantes y Preescolares</li> <li>- Subsidio para el desarrollo de la niñez</li> <li>- Jardines comunitarios</li> <li>- Apoyo a la atención de niños sordos</li> <li>- Desayunos infantiles tipo 1 y 2</li> <li>- Clubes Pre-Juveniles y juveniles</li> <li>- Asistencia Nutricional al Escolar y Adolescente</li> <li>- Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor</li> <li>- Acciones de Apoyo a la Población Rural Dispersa.</li> </ul>	Principal criterio: índice Sisbén, complementado con características de la población objetivo

<b>Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional</b>	- Familias en Acción - Reconversión socio laboral	Índice Sisbén con características de las familias
<b>Ministerio de Protección Social</b>	- Programa de Protección social al adulto Mayor – PPSAM - Fondo de Solidaridad Pensional - Subcuenta de Subsistencia - Régimen Subsidiado de Salud	Principal criterio: índice Sisbén
<b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</b>	- Subsidio para Vivienda de Interés Social (VIS) Rural	Principal criterio: índice Sisbén
<b>Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	- Subsidio de interés social – Hogares sector formal, subsidio en dinero - Subsidio de interés social – Hogares sector informal - Subsidio de interés social – Hogares rurales, subsidio en dinero - Subsidio de interés social – Subsidio en lotes	Índice Sisbén complementado con ingresos y características de la familia
<b>SENA</b>	- Programa Jóvenes en acción - Programa Jóvenes rurales	Índice Sisbén con criterio de edad
<b>ICETEX</b>	- Programa ACCESS	Índice Sisbén y estrato socio-económico
<b>Ministerio de Educación Nacional</b>	- Gratuidad en matrícula y pensión para nivel básica primaria - Subsidio de alimentación escolar, transporte escolar y útiles - Subsidios condicionados asistencia en secundaria (Bogotá)	Índice Sisbén con criterio de edad
<b>Red Juntos</b>		

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2008, Índice de Focalización Individual del Gasto Social- Sisbén III. Informe Técnico.

## IX. Referencias

- Alcaldía de Santiago de Cali. (2013). puntajes del SISBEN para subsidios e incentivos.
- Bottia, M., Cardona-Sosa, L., & Medina, C. (2012). El SISBEN como mecanismo de focalización individual del régimen subsidiado en salud en Colombia: ventajas y limitaciones.

- Castro, M. V. (2015). Derecho, espacio y poder: aproximación a la geografía legal desde el análisis distributivo.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011a). Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011b). Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2004). *estratificación socioeconómica: Información para alcaldes y autoridades de los municipios y distritos.*
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (1994). CONPES 22.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2001). CONPES 055.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2006). CONPES 100.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2007). *Mecanismos de focalización- Cuatro estudios de caso.*
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2008a). *Diseño del índice SISBEN en su tercera versión -SISBEN III-.*
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2008b). *Evaluación de políticas públicas- evaluación de la estratificación socioeconómica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramientas de asignación de subsidios y contribuciones a los ESPD.*
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2016). CONPES 3877.
- el Heraldo. (2016a, octubre 14). Detectan 30 mil colados en el Sisbén de Atlántico.
- el Heraldo. (2016b, octubre 17). Cruce de datos, clave para detectar 'colados' del Sisbén.
- El Heraldo. (2017). Así está la pobreza en Colombia.
- El tiempo. (2015). Televisores, afiliación al Sisbén y otras tarifas por votos en octubre.
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección universal en América Latina.*
- Flacso. (2011). *América Latina y el Caribe: la política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias.*
- García, H. A. (2013). *Social Policy and the New Development State: The Case of Colombia.*
- Gómez, E. (2015). *Factores históricos que contribuyeron a la desigualdad en el desarrollo de la ciudad de Cali, en detrimento del distrito de Aguablanca.*
- la W. (2016, marzo 2). *Denuncian acceso a beca del Gobierno por parte de un hijo de concejal de Cajicá.*
- Lacabana, M., & Maingon, T. (s. f.). *La focalización: políticas sociales «estructuralmente ajustadas».*
- Marta Bottia, Lina Cardona, & Carlos Medina. (2008). *Bondades y limitaciones de la focalización con proxy menas test: el caso del Sisben en Colombia.*

- Menjura, H. (2016). Los conceptos de pobreza en los instrumentos de focalización del Gasto Público en Colombia desde la última década siglo XX, alcances y perspectivas: El caso del Sisbén.
- Ministerio de Hacienda. (2017). Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017.
- PNUD. (2004). Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia.
- Rosero, L. M. (2014). Estratificación socioeconómica como instrumento de focalización.
- Sanabria, N. (2004). Estratificación, políticas públicas y competitividad.
- Secretaria distrital de planeación- Bogotá. (2014). Reflexiones acerca del SISBEN como instrumento de focalización.
- Sepúlveda, M. (2014). De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina.
- UNRISD. (2011). Combatir la pobreza y la desigualdad: cambio estructural, político social y condiciones políticas.
- Vega, R., & Hernández, A. (2003). Evaluación de los Efectos de la Política de Focalización de subsidios en Salud sobre la Población sin Capacidad de Pago de Cuatro Localidades de Bogotá, D.C.