



ANEXO 8 ORIENTACIONES SOBRE FOCALIZACIÓN DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA

1. FOCALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EN POBREZA

La focalización es un instrumento de intervención pública mediante el cual se busca garantizar que el gasto social se asigne eficientemente a determinados grupos de población para superar uno o varios estados de vulnerabilidad (DNP, 2007) al involucrar procesos fundamentales para su correcta ejecución.

Este proceso que debe seguir cada programa social del Estado, para definir los territorios y la población a intervenir, incluye los siguientes elementos esenciales para facilitar la coordinación con otras entidades y garantizar la continuidad en la ruta para la superación de la pobreza: a) análisis de las bases de datos y definición de variables e indicadores pertinentes para el objetivo del programa social, b) definición y aplicación de los criterios de priorización territorial, c) definición de criterios de ingreso y salida de la población participante en los programas, d) entrega de insumos para la ejecución de la intervención y e) seguimiento y reporte de los resultados de la intervención del programa.

Con base en lo anterior y con el fin de lograr un mayor impacto en la mejora de los niveles de ingreso de la población en condición de pobreza es necesario realizar un correcto proceso de focalización territorial y poblacional (personas y hogares) y para esto es necesario que los programas del Estado adopten conceptos similares que faciliten la coordinación entre las entidades, que permitan realizar seguimiento a los logros alcanzados y, en caso de requerirse, tomar medidas correctivas.

Con el fin de precisar y facilitar la incorporación de estos conceptos en los programas del Estado, en el año 2006 se presentó el CONPES 100, donde se definen tres grandes etapas de la focalización: identificación, selección y asignación.

a) Identificación: contempla las características que debe abarcar el instrumento para la correcta selección de los beneficiarios, teniendo en cuenta que existen tres clases:

- Focalización individual: se basa en la identificación de los individuos que deben hacer parte de los programas sociales dada la información que se dispone sobre ellos.
- Focalización por categoría: se basa en la identificación de grupos de individuos que deben hacer parte de los programas sociales dadas ciertas condiciones para cumplir e indicadores que se puedan calcular con base en la información disponible.
- Auto focalización: la participación depende de cada uno de los individuos pues los programas están abiertos a todas las personas y están diseñados con un fin motivacional. Para hacer parte de los programas, los individuos



deben realizar una preinscripción o inscripción teniendo en cuenta el cumplimiento de las condiciones de los programas.

Adicionalmente, la focalización de comunidades o territorios colectivos debe basarse en los *autocensos* provistos por la población que a estas pertenecen, el propósito es identificar a los individuos, hogares o la comunidad misma para brindar la atención dentro de un programa.

Para que este proceso se lleve a cabo correctamente, es necesario que haya una coherencia conceptual entre los criterios de focalización y el objetivo del programa social, por lo que se hace necesario un análisis previo de las condiciones iniciales de cada uno de los programas, los incentivos o beneficios a ofrecer y los resultados esperados.

b) Selección: etapa en la cual se determinan los criterios de entrada o salida de un programa y se realiza priorizando a la población dada sus condiciones.

Se deben considerar indicadores relevantes¹, de las necesidades identificadas a nivel territorial, así como los criterios de focalización que serán el eje para que las personas ingresen, permanezcan y salgan de los programas con el cumplimiento de los objetivos inicialmente planteados. Algunas actividades que se deben tener en cuenta dentro de este proceso son:

- Plantear indicadores relevantes de cada programa.
- Definir los criterios territoriales o poblacionales de cada programa.
- Priorizar departamentos, municipios y zonas para la atención de cada programa, dándoles un orden (focalización territorial).
- Priorizar los potenciales beneficiarios que cumplan con los criterios definidos.
- Ubicar los potenciales beneficiarios en sus departamentos y municipios correspondientes.
- Validar y realizar los ajustes correspondientes a los listados de departamentos y municipios o de potenciales beneficiarios de cada programa.

c) Asignación: etapa en la cual se entregan los beneficios ofrecidos por el programa a la población seleccionada.

Cada uno de los programas debe tener establecido un protocolo para el trabajo en territorio, de manera tal que se puedan entregar los beneficios o acompañar eficazmente a los individuos u hogares. En esta etapa la comunicación con los enlaces territoriales juega un papel fundamental pues, entre otros, se espera recibir retroalimentación con el fin de fortalecer el proceso.

¹ Derivados principalmente de los sistemas de información disponibles mencionados en la siguiente sección.



Cuando en el proceso de selección únicamente se realiza el ejercicio de focalización territorial se debe tener en cuenta que se deben llevar a cabo nuevas etapas en territorio para la focalización poblacional. Así:

- Alistamiento de las etapas de selección y asignación con enfoque poblacional: actividades encaminadas a recopilar, analizar información y definir las estrategias para ingresar en los territorios con la operación de programa.
- Convocatoria y búsqueda activa de potenciales beneficiarios: planteamiento de los lineamientos y recomendaciones para realizar la convocatoria, el método de barrido y la búsqueda de potenciales beneficiarios.
- Inscripción de potenciales beneficiarios por convocatoria: realización de jornadas con la población, según el cronograma y la estrategia establecidos (visitas puerta a puerta, inscripción en centros comunitarios, brigadas, etc.).
- Inscripción de potenciales beneficiarios por búsqueda activa: realización de jornadas con la población en su lugar de residencia, según el cronograma y la estrategia establecidos.

Es importante recalcar que las distintas etapas se deben documentar u oficializar a través de actos administrativos.

Finalmente, debe destacarse que durante las tres etapas se debe realizar el proceso de seguimiento al ejercicio, observar los resultados de este y elaborar un informe sobre las etapas realizadas.

2. RETOS PARA LA FOCALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EN POBREZA

Teniendo en cuenta que la focalización juega un rol transversal, para garantizar el tránsito de los participantes a través de las diferentes etapas de la ruta para la superación de la pobreza, a continuación se presentan las dificultades que se han observado para focalizar a la población en pobreza, y que se perfilan como retos para su enrutamiento:

- **Fuentes de información:**

Las fuentes de información son una de las dificultades que se presentan para el momento de identificar de manera efectiva a la población en condición de pobreza, en específico la información contenida en el SISBEN, al ser información que depende de las acciones que ejecuta cada administración municipal en operativos de búsqueda de la población, se corre el riesgo de no enfocarse en los territorios con mayor concentración de pobreza y vulnerabilidad, dificultando el ejercicio técnico de la focalización de población en condición de pobreza. La pluralidad de fuentes de información refiere un reto en interoperabilidad (Ver Anexo 1).

- **Grupos de atención dentro de los programas:**



Cada entidad define los criterios para la población que interviene, incluso hay diferencias entre los programas de las diferentes entidades. Para solucionar esto, se recomienda usar principalmente la información que brinda el SISBEN y la Estrategia UNIDOS.

Así mismo, se debe tener en cuenta que, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se menciona la necesidad de hacer uso de la información recolectada por la Estrategia UNIDOS en los ejercicios de focalización de los diferentes programas sociales.

- **Identificador de hogar único:**

La composición de los hogares en la población sujeto de atención cambia con frecuencia, esto hace que cada programa pueda tener composiciones diferentes de los hogares.

- **Datos por departamento:**

La información de pobreza se encuentra actualizada a nivel departamental; no obstante, la información disponible por municipio aun corresponde a la brindada por el Censo de 2005 o los cálculos que se hacen a la población acompañada por la Estrategia UNIDOS.

- **Perfilamiento de participantes:**

La identificación de población emprendedora demanda de un perfilamiento específico sujeto al desarrollo de programas puntuales. Esto conlleva la ausencia de un ejercicio de perfilamiento más amplio que permita identificar las características de la población emprendedora en pobreza para su enrutamiento a lo largo de los diferentes programas.

- **Localización para la asignación efectiva de la oferta**

La ubicación de los hogares en pobreza cambia con frecuencia, lo cual dificulta su localización y seguimiento para la asignación efectiva de la oferta.

3. CONDICIONES MÍNIMAS PARA FOCALIZACIÓN

Para que los ejercicios de focalización dentro de la ruta planteada sean exitosos, es necesario construir un modelo o procedimiento de focalización que contenga los estándares mínimos de acuerdo con las competencias de cada entidad, y que responda a las siguientes actividades:

1. Garantizar que los proyectos, programas o estrategias sean pertinentes para la población en pobreza. Si no se cumple con esta condición se deberán realizar ajustes en los programas.
2. Definir en cada entidad el área responsable y las personas encargadas de la focalización de los programas.
3. Realizar la identificación con los mismos instrumentos de focalización, garantizando la complementariedad y concurrencia de programas dirigidos a la población en pobreza.



4. Coordinar los criterios de entrada y de salida para definir a la población a atender con cada programa.
5. Construir de manera articulada, la priorización territorial.
6. Diseñar y coordinar criterios de priorización poblacional.
7. Estandarizar las herramientas de información y los mecanismos de reporte en cada etapa del proceso de focalización.
8. Definir los indicadores y las fechas para el seguimiento.
9. Formular cronogramas conjuntos para las etapas de alistamiento y vinculación.



ANEXO 1. SISTEMAS DE INFORMACIÓN DISPONIBLES PARA LA FOCALIZACIÓN DE POBLACIÓN EN POBREZA

A continuación, se encuentra una descripción de los sistemas de información actualmente disponibles para realizar los ejercicios de focalización poblacional y territorial.

- **SISBÉN**

Su objetivo es ordenar a la población de acuerdo con sus características, y así identificar los potenciales beneficiarios de la oferta social. Con Sisbén se busca actualizar el instrumento de focalización individual Sisbén con un enfoque de inclusión social y productiva, con información dinámica y de calidad que se articule con otros registros administrativos y que tenga cobertura en todo el territorio nacional (DNP, 2016).

La información provista por Sisbén brinda información sobre las características sociodemográficas de los individuos, entrega datos sobre las viviendas, información sobre las condiciones o factores de riesgo, condiciones de salud, atención a menores de cinco años, educación, ocupación e ingresos.

- **Caracterización de la estrategia UNIDOS (Prosperidad Social)**

Su objetivo es caracterizar a los hogares y población en situación de pobreza y pobreza extrema. Para la operación de 2019, se cuenta con información socioeconómica base que proviene de Sisbén, la cual es alimentada por un módulo de captura y actualización operado en campo, así como información adicional del perfil productivo de los integrantes del hogar y de características de habitabilidad de la vivienda. En esta oportunidad se acompañaron 27.9364 hogares en Córdoba y 29.497 en Nariño para un total de 57.433 hogares acompañados en el piloto 2019. Adicional a la caracterización del piloto, la Estrategia UNIDOS cuenta con información para 631.193 hogares acompañados en la operación 2018.

La información de la Estrategia Unidos es una fuente de caracterización socioeconómica de la población pobre, la cual será la base para realizar los ejercicios de focalización de los programas sociales, en el marco de la Ruta de Superación de la Pobreza.

- **Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV)**

Su objetivo es evaluar la superación de la situación de vulnerabilidad de la población víctima de desplazamiento forzado y medir el nivel de estabilización socioeconómica de esta población. En este sentido, se establece el *índice global de restablecimiento social y económico* que se puede utilizar para medir el nivel de avance de las víctimas de desplazamiento forzado en el proceso de superación de su vulnerabilidad, y para la focalización y priorización de la oferta destinada a garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población (DNP, 2018).



La SSV será entendida como el restablecimiento del ejercicio de siete derechos: identificación, salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria, reunificación familiar y generación de ingresos, considerando que la evaluación de la SSV se podrá realizar a través de dos rutas, tales como la manifestación voluntaria y la medición. Los posibles resultados de este ejercicio son *supera, no supera y no determinado* (UARIV, 2016).

Esta información, que es entregada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) de manera semestralizada, es de gran utilidad para poder focalizar la población víctima, dando un enfoque al hecho de desplazamiento forzado, dado que es aquel que se ha reportado en mayor medida en el país. Además de poder utilizar como insumo las características generales que se reportan, dependiendo de las necesidades de los programas sociales o de los beneficios a entregar a la población, se puede hacer uso de la información reportada sobre cada uno de los derechos calculados y listados en el párrafo anterior.

- **Censo Nacional de Población y Vivienda**

Su objetivo es contar y caracterizar a las personas residentes, los hogares y las viviendas a nivel nacional. Para ello, se recolecta información sobre la distribución poblacional por ubicación geográfica, características socioeconómicas individuales, como sexo, edad, origen territorial, pertenencia étnica, nivel educativo y situación laboral, conformación del hogar y características de la vivienda.

En 2018 se realizó la dieciochoava recolección de información poblacional y la séptima recolección de información sobre las viviendas. El Censo es la fuente primaria del Sistema Estadístico Nacional y es la única operación que cuenta con información a nivel de veredas y manzanas. En el proceso de recolección alcanzó una cobertura geográfica de 99,8% de las unidades identificadas (DANE, 2018). De acuerdo con la información publicada en la tercera entrega, la omisión censal equivale a 8,5% (DANE, 2019). En 1993 y 2005 se realizaron los dos últimos censos que lo precedieron (DANE, 2019).

Dicha información resulta vital para la caracterización de la población, especialmente se destaca la información del capítulo I. Ubicación sobre distribución geográfica, por cabeceras municipales, rural disperso y centros poblados; así como, la caracterización del uso de la vivienda por residencial, mixto o no residencial y el área de vocación en el capítulo II. Vivienda; y los datos de educación y situación laboral en el capítulo IV Personas (DANE, 2019).

- **Diagnósticos territoriales de la Estrategia UNIDOS**

Su objetivo es conocer información a nivel municipal en temáticas relevantes para el diseño e implementación de políticas públicas, tales como capacidad institucional, riesgos, presencia de grupos étnicos, infraestructura, actividad económica, movilidad y estado de las vías. Se está implementando por primera vez en los 53 municipios del departamento de Nariño y 24 del departamento de Córdoba que hacen parte del Piloto de la Estrategia UNIDOS 2019.



Esta encuesta se diseñó para ser implementada a cinco perfiles por municipio: miembro de la Alcaldía Municipal, miembro de la Personería Municipal, líder municipal, cogestor social del operador y un directivo de una institución educativa. Los perfiles fueron escogidos teniendo en cuenta estos actores al interactuar con la población conocen las potencialidades, dinámicas y necesidades del territorio.

La información de esta encuesta es un insumo valioso para los procesos de focalización, operación y articulación con la oferta social a nivel nacional y local. Específicamente cabe resaltar la información sobre los organismos y entidades que operan en el municipio, así como la presencia de entidades financieras del capítulo A. Capacidad Institucional y caracterización de grupos étnicos; la caracterización de vías, tiempo y costo de la movilidad dentro del municipio y del municipio con la capital departamental más cercana, así como la información de infraestructura educativa y productiva del capítulo C. Movilidad y Estado de las vías y el Capítulo D. Infraestructura. Finalmente, la caracterización de la actividad económica actual y potencial del Capítulo E: Actividad económica.



4. BIBLIOGRAFÍA

Departamento Nacional de Estadística (6 noviembre 2018). Resultados Censo Nacional de población y vivienda 2018 2da Entrega preliminar. Recuperado el 18 de octubre de 2019 <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-2da-entrega.pdf>

Departamento Nacional de Estadística (17 octubre 2019). Omisión censal Nivel municipal y departamental. Recuperado el 18 de octubre de 2019 <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-omision-censal.pdf>

Departamento Nacional de Estadística (DANE, 2019). Resultados Censo Nacional de población y vivienda 2018. Recuperado el 18 de octubre de 2019 <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2006). Documento CONPES 100. Lineamientos para la focalización del gasto público social. Recuperado el 17 de octubre de 2019 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/100.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2007). Mecanismos de focalización. Cuatro estudios de caso. Recuperado el 18 de octubre de 2019 https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/mecanismos_focalizacion_1.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2007). Documento CONPES 3877. Declaración de importancia estratégica del sistema de Identificación de potenciales beneficiarios (Sisbén IV). Recuperado el 17 de octubre de 2019 <https://www.sisben.gov.co/Documents/Compes%20IV/6285-CONPES%203877.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (06 de agosto de 2018) Resolución 2200 de 2018. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/resolucion-2200-del-6-de-agosto-de-2018/43810>

Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2019) Documento Bases Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, 2018 – 2022. Recuperado el 29 de octubre de 2019 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (25 de mayo de 2019) Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. [Ley 1955 de 2019.] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Ley1955-PlanNacionaldeDesarrollo-pacto-por-colombia-pacto-por-la-equidad.pdf>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV, 2016). Procedimiento evaluación para la Superación de la situación de vulnerabilidad. Recuperado el 18 de octubre de 2019



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/procedimiento-evaluacion-para-la-superacion-de-la-situacion-de-vulnerabilidad-v2.pdf>