

La relevancia del mejoramiento del esquema de subsidios cruzados por consumo de servicios públicos domiciliarios

Reporte técnico N°2 Agosto 2020



PEAK
URBAN
CONTRIBUYE



Contenido

1. Introducción	3
2. ¿Por qué revisar/ replantear el esquema de Estratificación?	4
3. Diagnóstico	5
3.1. Estimaciones con base en encuestas de Hogares	6
3.2 Estimaciones de la estabilidad financiera	7
3.3 Ejercicios usando el Censo 2018 para todos los municipios de Colombia	9
3.3.1 El Índice de Pobreza Multidimensional como indicador de bienestar	9
4. Eventos	17
4.1 Expert Group Meeting	17
4.2 Foro Urbano Nacional	21
Conclusiones y efectos de Política Pública	24

Introducción

El presente reporte, elaborado por el grupo de investigación RiSE de la Universidad EAFIT en el marco del proyecto PEAK-Urban liderado por la Universidad de Oxford¹, contiene un resumen de los diagnósticos que RiSE ha adelantado con relación al tema de estratificación. Los ejercicios académicos desarrollados por RiSE tuvieron como objetivo demostrar que el actual sistema de estratificación se ha convertido en una barrera para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), concretamente los ODS 10, reducción de las desigualdades, y el ODS 11, ciudades y comunidades sostenibles (PNUD, 2016). También se presenta en este informe un resumen de los dos foros académicos que organizaron ONU-Hábitat, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad del Rosario y la Universidad EAFIT, sobre la necesidad de revisar el sistema de estratificación socioeconómica y sobre los impactos sociales y económicos de dicho sistema.

El grupo RiSE se suma de esta manera al llamado insistente que hace la academia por dejar atrás el sistema de estratificación socioeconómica que posee particularidades que lo hacen único en el mundo. Invitamos también a pensar conjuntamente en la implementación de un sistema para la asignación de subsidios que mire más allá de las fachadas de las casas y se enfoque en las condiciones socioeconómicas de sus habitantes. Por último, RiSE se suma a las voces que plantean la necesidad de la temporalidad de los subsidios, que implica revisar periódicamente que un beneficiario sigan cumpliendo con los requisitos que dieron lugar a la asignación de un subsidio.

El tener información sobre las condiciones socioeconómicas de todos los hogares colombianos (independiente de su nivel de ingreso), y con una periodicidad mayor que la que se tiene por medio de los censos, es clave no solo para implementar un mejor sistema de subsidios, sino también para la correcta

¹PEAK Urban es una iniciativa multidisciplinar financiada por el UKRI's Global Challenge Research Fund (Grant Ref.: ES/P011055/1), que tiene como objetivo incrementar capacidades de los hacedores de política en los temas relacionados con el nuevo contexto de las ciudades y el proceso de urbanización. PEAK Urban se propone lograr el mencionado objetivo a través de la generación de nuevas investigaciones que ayuden a comprender la complejidad de los procesos de urbanización y fomentar capacidad en los distintos hacedores de política para hacer frente a los desafíos del nuevo escenario de urbanización con una visión multidisciplinar. <http://www.peak-urban.org/>

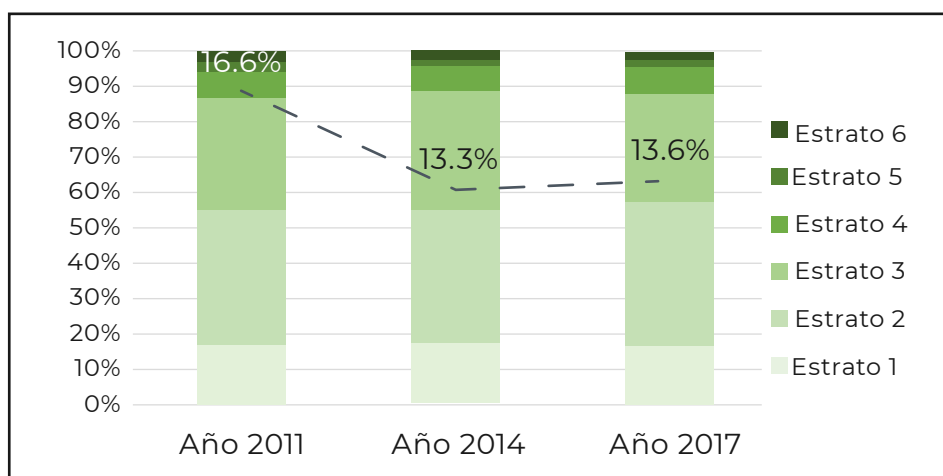
asignación de un gran número de ayudas estatales en temas laborales, educativos y de salud. Mecanismos para tener dicha información ya existen en el resto del mundo: empadronamiento, declaración de renta universal, cruces de múltiples bases de datos, cédula digital, entre otros. Posiblemente no sean mecanismos muy populares pero cualquiera de ellos genera la información necesaria para optimizar la asignación y diseño de programas de ayuda. En este sentido recibimos con gran optimismo el llamado del Gobierno Nacional a iniciar la exploración de nuevas alternativas que permitan superar el sistema, ya agotado, de la estratificación socioeconómica.

simplicidad y transparencia). Existe suficiente consenso sobre las debilidades del actual esquema entre las que se cuentan el desajuste en la asignación de los subsidios con respecto a quienes más lo requieren y, por lo tanto, ausencia de progresividad fiscal en el sistema de estratificación. Por ejemplo, la Figura 1 muestra la insensibilidad de los estratos a la reducción de la pobreza (línea punteada), es decir, la población está saliendo de la pobreza pero el porcentaje de hogares por estrato permanece casi inmodificable. Paralelo a la falta de progresividad, se observa desbalance financiero-contable con tendencia creciente (ONU-Hábitat, 2016); Secretaría Distrital de Planeación Bogotá (2017), Sepúlveda, López, Gallego (2014). No menos importantes, en la literatura se han identificado otras consecuencias no anticipadas como la segregación espacial de las ciudades, la estigmatización y/o discriminación (Bogliacino et al., 2015), y el uso de los estratos por parte de los gobiernos locales como categorías indirectas para el direccionamiento y asignación de subsidios en otros sectores como: vivienda, salud o educación.

2. ¿Por qué revisar/replantear el esquema de Estratificación?

El actual esquema de estratificación ha sido objeto de análisis y crítica dado que se ha alejado de los principios que lo sustentan, consagrados en la Ley 142 de 1994 (principios de solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, eficiencia económica, neutralidad,

Figura 1 Evolución de la tasa de pobreza y distribución de hogares por estrato en Colombia.



Fuente: Cálculo de los autores con base en GEIH-MESEP.

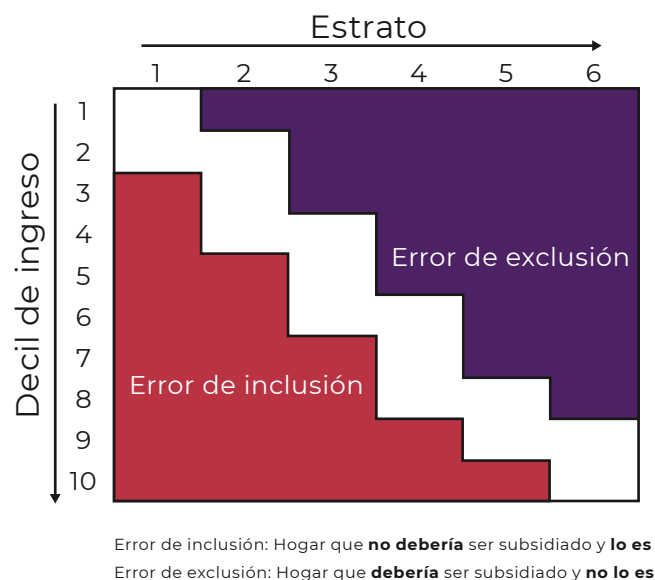
3. Diagnóstico

La aproximación tradicional para una evaluación del desajuste entre los estratos y los niveles de ingreso ha sido a través de los conceptos de errores de inclusión (Figura 2 en color rojo) y errores de exclusión (Figura 2 en color morado). El error de inclusión se define como “el error en que se incurre cuando un hogar que no cumple los requerimientos para ser subsidiado en SPD, es clasificado dentro de los grupos subsidiables. Este error es poco probable que sea auto-correctible porque el hogar, aún teniendo la capacidad de pago para asumir el costo de los servicios, dado que

no tiene incentivos para subsanar esta situación y perder el beneficio de recibir un subsidio y pagar menos en SPD.” (ONU-Hábitat, 2016, pág. 7). Mientras que el error de exclusión “corresponde al error en el que se incurre cuando un hogar que cumple con las condiciones para ser subsidiado en SPD, es clasificado dentro de los grupos contribuyentes.” (ONU-Hábitat, 2016, pág. 7).

Para una evaluación del desajuste entre los estratos y los niveles de ingreso ha sido a través de los conceptos de errores de inclusión y errores de exclusión.

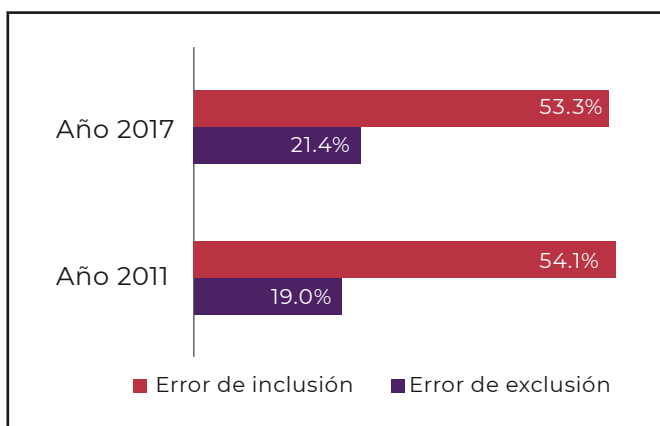
Figura 2 Representación gráfica de errores de inclusión y errores de exclusión.



Fuente: Procesamiento autores con base en Alzate (2006).

3.1 Estimaciones con base en encuestas de Hogares

Figura 3 Porcentaje de hogares en Colombia según tipo de error de clasificación (2011-2017).



Fuente: Cálculo de los autores para las trece áreas metropolitanas con base en GEIH-MESEP.

La Figura 3 muestra el porcentaje de hogares en cada tipo de error y su comparativo para Colombia, la cual evidencia que el porcentaje de hogares que son subsidiados erróneamente es muy superior al porcentaje de hogares que no son subsidiados – excluidos – erróneamente. El fenómeno de errores de inclusión y exclusión se intensifica dependiendo de las especificidades de cada ciudad. La Figura 4 muestra el porcentaje de hogares en cada tipo de error y su comparativo para 13 áreas metropolitanas. Es un resultado consistente en todas las áreas analizadas que el error de inclusión es mayor al error de exclusión. A pesar de moderadas reducciones entre los periodos analizados, para este ejercicio el error de inclusión para cada área es cercano al 50% o superior, lo cual evidencia un importante desajuste y, por lo tanto, una necesidad de mejora en términos de política pública.

El porcentaje de hogares que son subsidiados erróneamente es muy superior al porcentaje de hogares que no son subsidiados.

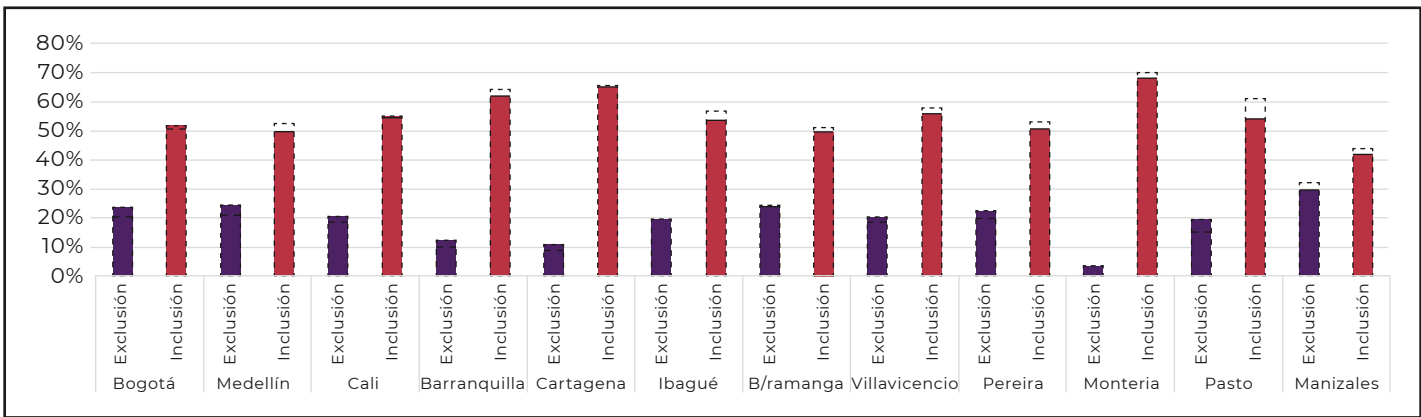
3.2 Estimaciones de la estabilidad financiera

Entre las consecuencias que se derivan del actual esquema de estratificación también se encuentra la sostenibilidad del modelo económico. En este sentido, en la Figura 5 y Figura 6 muestran para cada área metropolitana, la evolución del desbalance financiero entre contribuciones y subsidios para los servicio acueducto y alcantarillado, y energía eléctrica, respectivamente. Para el caso de acueducto y alcantarillado (Figura 5) se puede observar que para los años 2011, 2014 y 2017 los resultados

muestran déficit para todas las ciudades, es decir, las contribuciones no alcanzan a compensar los subsidios otorgados. Para el caso de la energía eléctrica (Figura 6) Bogotá y Bucaramanga presentan superávit en los tres años, las ciudades restantes presentan déficit en la mayoría de los años analizados.

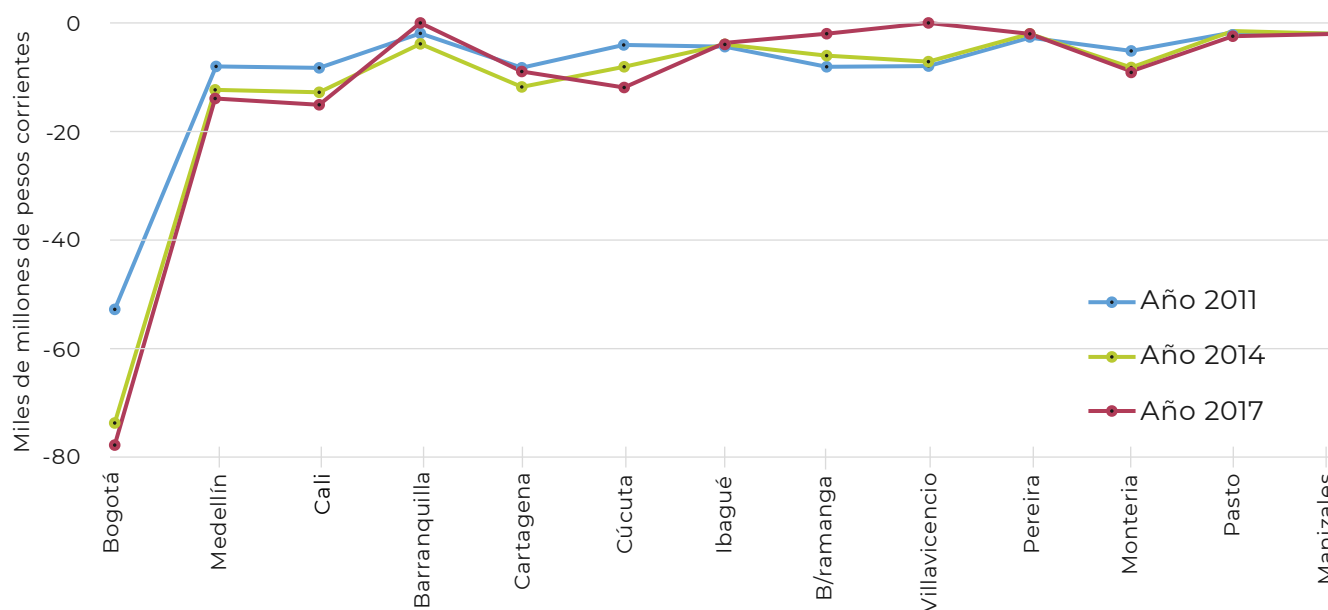
Teniendo presentes los principios de la Ley 142, el escenario descrito sugiere que existe margen para mejorar simultáneamente, la focalización de los subsidios y las finanzas públicas tanto a nivel local como a nivel nacional.

Figura 4 Porcentaje de hogares según tipo de error de clasificación para las 13 principales áreas, 2011 y 2017.



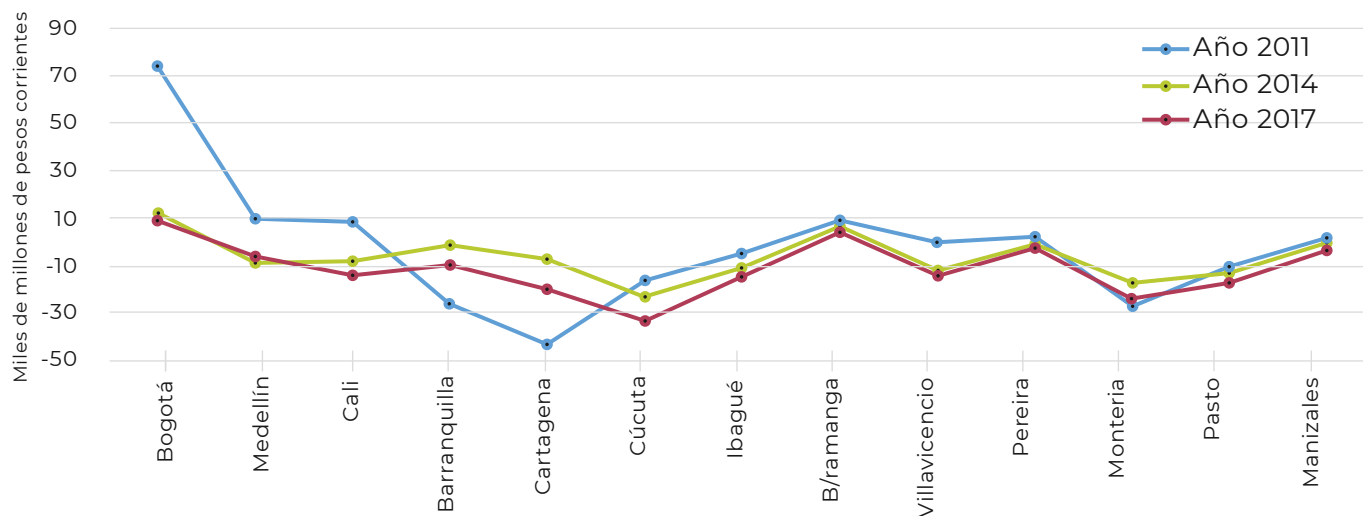
Fuente: Cálculo de los autores para las trece áreas metropolitanas con base en GEIH-MESEP.

Figura 5 Evolución del desbalance entre contribuciones y subsidios para Acueducto y Alcantarillado para 13 áreas metropolitanas.



Fuente: Procesamiento autores con base en el Sistema Único de Información SUI.

Figura 6 Evolución del desbalance entre contribuciones y subsidios para Energía Eléctrica para 13 áreas metropolitanas.



Fuente: Procesamiento autores con base en el Sistema Único de Información SUI.

3.3 Ejercicio usando el Censo 2018 para todos los municipios de Colombia

3.3.1 El Índice de Pobreza Multidimensional como indicador de bienestar

En esta sección se continua con la lógica de cuantificar los errores de inclusión y exclusión, pero usando información recolectada en el Censo de 2018. A diferencia de las encuestas de hogares, el Censo 2018 no incluye información de ingresos individuales o familiares, por lo tanto, nuestro indicador de bienestar en este caso será la adaptación del Índice

de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-C) (Angulo et al., 2013; Alkire et al., 2015). El IPM-C es adaptado ya que no es posible replicar exactamente algunos indicadores y que el Censo no incluye la información. Presentamos la adaptación del IPM en la Tabla 1. El IPM-C incluye cinco dimensiones con igual peso, y quince indicadores con igual importancia al interior de su correspondiente dimensión. Nuestra adaptación del IPM-C incluye definir el umbral de corte del índice en $k=0.252$.² La Tabla 2 muestra la identificación de los tipos de errores con base en el IMP adaptado.

Tabla 1 Comparativo Índice Pobreza Multidimensional – Colombia vs Adaptación.
Fuente: Elaboración autores

Dimensión	Nombre y ponderación del indicador	Indicador	Puntos de corte para la privación	Indicador Adaptado	Nuevo punto de corte para la privación
Condiciones educativas del hogar	Bajo logro educativo (10%)	Escolaridad promedio de las personas de 15 años y más del hogar	Menor de 9 años	Personas de 15 o menos que no lograron educación secundaria (Fuente: IPM - Costa Rica)	Mayor a cero
	Analfabetismo (10%)	Porcentaje de personas del hogar de 15 años y más que no saben leer y escribir	Mayor 0 (al menos una persona no sabe leer y escribir)	Igual que el IMP-C	Igual que el IMP-C

²El ejercicio estadístico de predicción para la similitud con el IMP original determina que el ajuste del $k=0.25$ replica lo más cercano al IMP original.

Dimensión	Nombre y ponderación del indicador	Indicador	Puntos de corte para la privación	Indicador Adaptado	Nuevo punto de corte para la privación
Condiciones de la niñez y juventud	Inasistencia escolar (5%)	Proporción de niños, niñas y adolescentes (NNA) entre 6 y 16 años en el hogar que no asisten al colegio	Mayor 0 (al menos un NNA no asiste al colegio)	Porción de personas de 5 a 14 años que no asisten a la escuela	Mayor a cero
	Rezago escolar (5%)	Proporción de NNA (7-17 años) dentro del hogar con rezago escolar (según la norma nacional)	Mayor a 0 (al menos un NNA tiene rezago escolar)	La privación se configura en los siguientes casos: 1 miembros del hogar entre 5 y 9 años sin años de educación. 2 miembros del hogar entre 10 y 14 años con máximo educación preescolar. 3 miembros del hogar entre 15 y 19 años con máximo educación primaria. 4 miembros del hogar entre 20 y 24 años con máximo de educación secundaria y que asisten a educación formal.	Mayor a cero
	Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (5%)	Proporción de niños de cero a cinco años en el hogar sin acceso a servicios de salud o que pasa la mayor parte del tiempo con su padre o madre en el trabajo, en casa solo, o está al cuidado de un pariente menor de 18 años	Mayor a 0 (al menos un niño(a) tiene barreras de acceso a salud o cuidado)	Número de niños de edad entre 0 y 4 años, fallecidos o que no recibieron tratamiento médico	Mayor a cero
	Trabajo infantil (5%)	Proporción de niños, niñas y adolescentes entre 12 y 17 años en el hogar que se encuentran ocupados	Mayor a 0 (al menos un NNA se encuentra ocupado)	Proporción de niños entre 10 y 14 años que trabajan	Mayor a cero
Trabajo	Tasa de dependencia económica	Número de personas por miembro ocupado en el hogar	Mayor o igual a 3	Igual que el IMP-C	Igual que el IMP-C

Dimensión	Nombre y ponderación del indicador	Indicador	Puntos de corte para la privación	Indicador Adaptado	Nuevo punto de corte para la privación
	Empleo informal	Proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) del hogar que son ocupados y no cotizan a fondo pensiones. Para la construcción del indicador se utilizó información del registro de la PILA teniendo en cuenta que el CNPV 2018 no contó con información de afiliación en pensiones	Mayor a 0 (al menos una persona ocupada que no está afiliada a pensión)	PEA que trabajo durante la última semana y no recibió ingresos, y población joven que no estudia ni trabaja	Mayor a cero
Salud	Sin aseguramiento en salud	Proporción de miembros del hogar mayores de cinco años sin aseguramiento a Seguridad Social en Salud. Para el cálculo de este indicador se tomó la información de registros administrativos del BDUA-BDEX3 teniendo en cuenta que el CNPV 2018 no incluyó dicha información. El indicador genera privación para los estados de afiliación: desafiliado, retirado e interrumpido por viaje al exterior. Para las personas que no fue posible extraer la información del estado de afiliación desde la BDUA y BDEX no se genera privación con excepción de aquellos que cuentan con documento de identificación consistente registrado en el CNPV 2018	Mayor a 0 (al menos una persona que no está asegurada en el SSS)	Proporción de personas de 15 años o más que no tienen acceso a servicio de salud debido a que la enfermedad no requirió hospitalización en los últimos 30 días	Mayor a cero

Dimensión	Nombre y ponderación del indicador	Indicador	Puntos de corte para la privación	Indicador Adaptado	Nuevo punto de corte para la privación
	Barreras de acceso a servicio de salud	Proporción de personas del hogar que no acceden a servicio institucional de salud ante una enfermedad que no requiere hospitalización en los últimos 30 días	Mayor a 0 (al menos una persona que tuvo un problema de salud que no requiere hospitalización en los últimos 30 días y no recurrió a servicio institucional)	Igual que el IMP-C	Igual que el IMP-C
Condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos domiciliarios	Sin acceso a fuente de agua mejorada	Hogar urbano: se considera como privado si no tiene servicio público de acueducto en la vivienda. Hogar rural: se considera privado cuando obtiene el agua para preparar los alimentos de pozo sin bomba, agua lluvia, río, manantial, carro tanque, aguatero, agua embotellada o en bolsa		Igual que el IMP-C	Igual que el IMP-C
	Inadecuada eliminación de excreta	Hogar urbano: se considera como privado si no tiene servicio público de alcantarillado. Hogar rural: se considera como privado si tiene inodoro sin conexión, letrina, bajamar o no tiene servicio sanitario		Igual que el IMP-C	Igual que el IMP-C
	Pisos inadecuados	Se consideran en privación los hogares que tienen pisos en tierra		Igual que el IMP-C	Igual que el IMP-C
	Paredes exteriores inadecuadas	Hogar urbano: se considera privado si el material de las paredes exteriores es madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o sin paredes Hogar rural: se considera privado si el material de las paredes exteriores es guadua, caña, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o sin paredes		Igual que el IMP-C	Igual que el IMP-C
	Hacinamiento crítico	Número de personas por cuarto para dormir excluyendo cocina, baño y garaje e incluyendo sala y comedo	Urbano: 3 o más personas por cuarto Rural: Más de 3 personas por cuarto	Igual que el IMP-C	Igual que el IMP-C

Tabla 2 Tipos de errores con base en el Índice de Pobreza Multidimensional Adaptado.

		Estratos					
		1	2	3	4	5	6
Clasificación de la población	Pobre Multidimensional = Score $ci \geq .25$	Matching		Error de exclusión			
	No pobre pero vulnerable = Score $ci > 0$ & $ci < .25$	Error de inclusión		Matching			
	No Pobre Multidimensional = Score $ci = 0$						

Fuente: Elaboración autores.

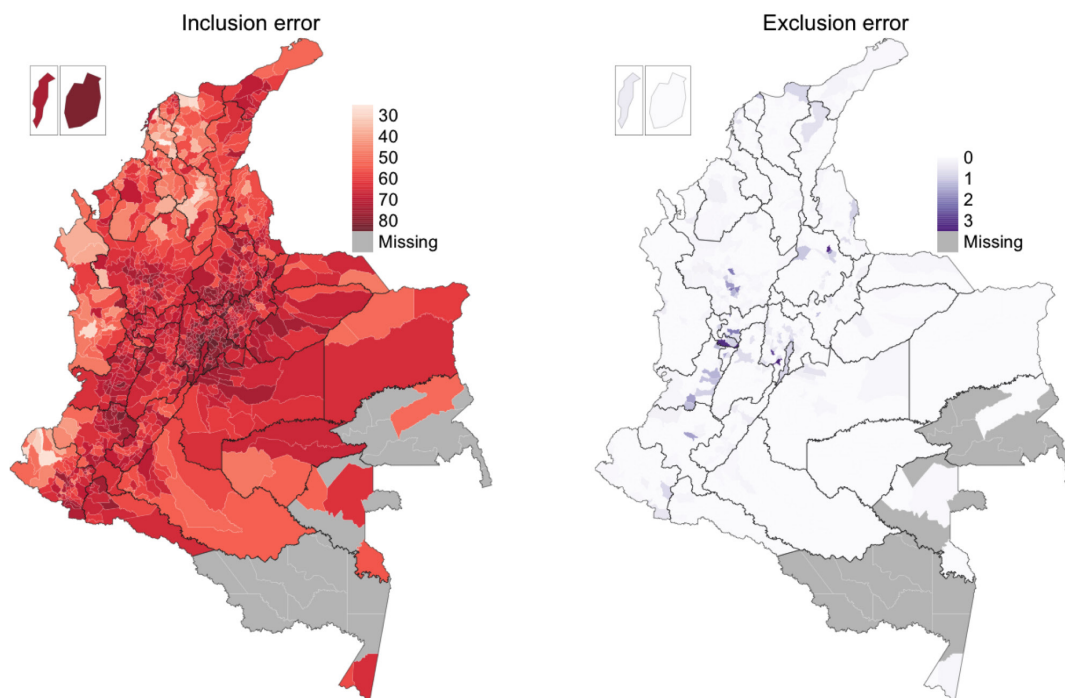
Mapas de los errores con base en el IMP adaptado

En esta sección presentamos los mapas de ambos tipos de error para cada municipio y el porcentaje de pobres multidimensionales por cada estrato. Para todo el país, nuestros cálculos indican un porcentaje de error de inclusión de 66.9%, mientras que el error de exclusiones 0,6%. El elevado porcentaje de error de inclusión reafirma la importancia de mejorar la focalización en la asignación de subsidios. En el caso del reducido porcentaje del error de exclusión, esto indica que el IMP es un buen instrumento para la identificación de la población más vulnerable.

La distribución en los municipios de Colombia de los dos tipos de error se pueden ver en la Figura 7. En términos de distribución espacial, los municipios con porcentajes altos de error de inclusión se ubican en el área Andina y central principalmente. Mientras que los municipios de las zonas Pacífica, Caribe y Orinoquía presentan porcentajes más bajos. El error de inclusión va desde un mínimo de 21% para San Jacinto (Bolívar) y 87% para Funza y Gachancipá (Cundinamarca).

El elevado porcentaje de error de inclusión reafirma la importancia de mejorar la focalización en la asignación de subsidios.

Figura 7 Error de inclusión y Error de exclusión para los municipios de Colombia.



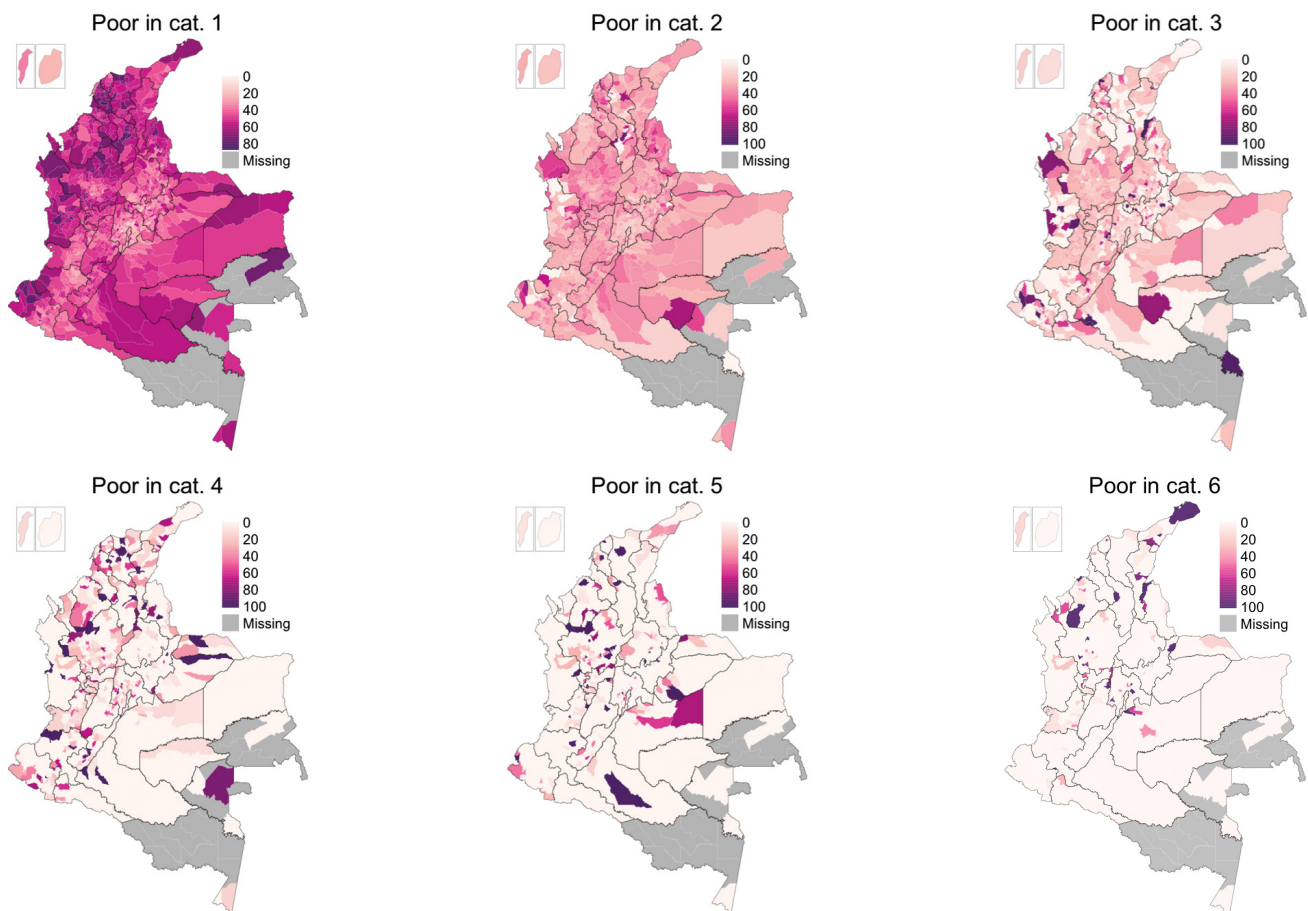
La aplicación de nuestra metodología calcula porcentaje de error de exclusión para 61 de los municipios del país, con rango entre el 1% -para muchos de estos municipios -y el 4% en Fusagasugá. El mapa muestra una distribución dispersa de municipios, ubicando los municipios con porcentajes más altos en Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Cundinamarca. En la Figura 8 se presenta la distribución espacial del porcentaje de pobreza multidimensional por cada estrato. El objetivo de este análisis comparativo es observar el grado de desajuste por estrato para cada

1 se identifican altos porcentajes de pobreza multidimensional, sin embargo, el estrato no identifica de manera eficiente los niveles de pobreza en los municipios de la zona Andina y central, principalmente. Los estratos 2 y 3 muestran niveles sustancialmente más bajos de pobreza. El estrato 2 muestra que veinte municipios no registran pobreza, mientras que el estrato 3 son 319 sin registro. Existe un cambio drástico en la capacidad de identificación de los tres primeros estratos, ya que estos son los tradicionalmente considerados vulnerables y son objeto de los

subsidios. El estrato 4 considerado nivel de ingreso medio muestra ausencia de pobreza en 764 municipios. Para los estratos 5 y 6, considerados de ingresos altos la ausencia de pobreza se da en 934 y 1001 municipios, respectivamente. La expectativa sobre los tres estratos más

altos -sobre todo en el 6- implica la ausencia de pobreza, asumiendo que los estratos identifican correctamente los hogares. A partir de esto se observa la debilidad de los estratos para identificar la población que debe contribuir en algunos municipios.

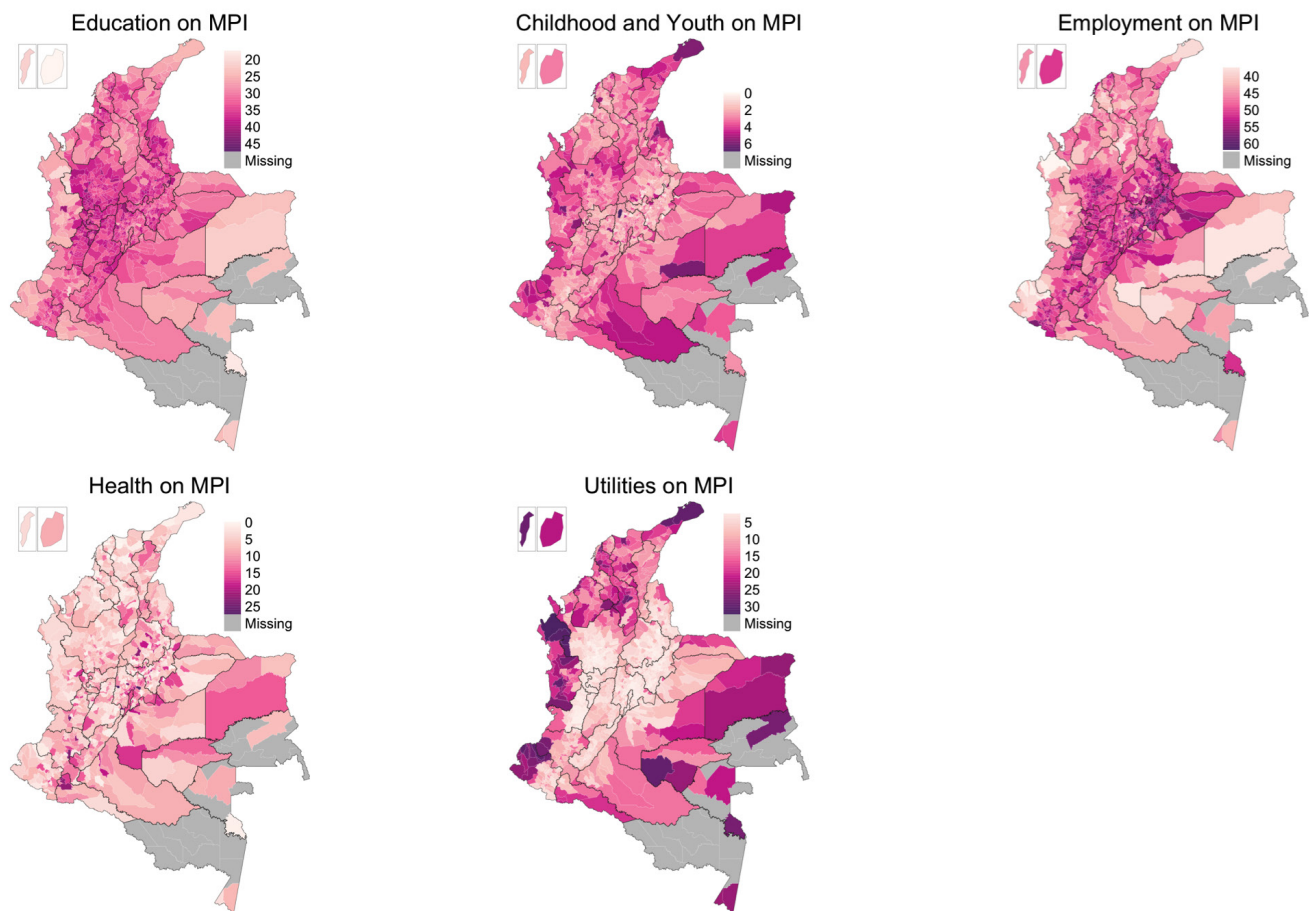
Figura 8 Pobreza multidimensional por cada categoría de estratificación.



Una de las ventajas del IMP es la posibilidad de identificar la contribución de cada dimensión al índice. La Figura 9 muestra la distribución espacial de la contribución de cada dimensión al IMP. El patrón espacial de las dimensiones

Educación y Trabajo describen una importante contribución en la zona Andina y central. Para los municipios del Pacífico, Caribe, Orinoquía y Amazonía las dimensiones condiciones de la niñez y la juventud, y los servicios públicos son las que más aportan al índice.

Figura 9 Distribución espacial de la contribución de cada dimensión al Índice de Multidimensional de Pobreza.



4 Eventos

El grupo de investigación RiSE en el marco del proyecto PEAK Urban se comprometió a presentar iniciativas que contribuyan a la consecución de los ODS 10, reducción de las desigualdades y el ODS 11, ciudades y comunidades sostenibles. Como parte de este objetivo hemos trabajado conjuntamente con nuestros aliados estratégicos ONU-Habitat, Universidad Nacional y Universidad del Rosario generando masa crítica sobre los espacios de mejora que permite el esquema de estratificación para las políticas públicas. A partir de esto hemos compartido escenario de discusión con nuestros aliados y con representantes del sector público para dar a conocer los distintos puntos de vista y evaluar la factibilidad de la implementación de las propuestas.

El primer escenario fue el Expert Group Meeting (EGM) del 16 de octubre de 2018 en Bogotá como parte de la semana de actividades del Centro de Estudios Sociales (CES), donde nos concentramos en la identificación y diagnóstico de las limitaciones de la estratificación. El segundo fue el Foro Urbano Nacional

(FUN) el 21 de agosto de 2019 en Medellín donde nos enfocamos en analizar la factibilidad de las propuestas para superar el sistema actual de estratificación y su potencial implementación a nivel local. A continuación, presentamos la descripción y resumen de ambos eventos.

4.1 Expert Group Meeting

Organizan

ONU-Habitat

Universidad EAFIT

Universidad del Rosario

CES, Universidad Nacional de Colombia

Temática

Revisión del sistema de estratificación socioeconómica y su impacto en el desarrollo de las ciudades colombianas.

Panel A: Estratificación y Segregación Socio -Espacial

Lidera Universidad Nacional de Colombia

Relator y Moderador:

Prof. Gerardo Ardila

Panelistas:

Cecilia Montaña (Ex-Senadora y Ex –Directora DNP)

Iván González Prof. Univ. Nacional

Panel B: Estratificación y Modelo Financiero

Lidera Universidad EAFIT

Relator y Moderador:

Prof. Mauricio Quiñones

Juan Mauricio Ramírez Coordinación – Plan de Desarrollo 2018 -2022

Panelistas:

Paula Herrera-Idárraga, PhD. Directora Departamento de Economía - Pontificia Universidad Javeriana

Francesco Bogliacino, PhD. Director Centro de Investigaciones para el Desarrollo Universidad Nacional de Colombia

Jhon Jairo Martínez, MSc. Director de Relaciones Institucionales y Regulación -Veolia Colombia, Grupo Sala

Panel C: Estratificación y servicios públicos

Lidera Universidad del Rosario

Relator y Moderador:

Prof. Carlos Sepúlveda

Panelistas

Juan Miguel Gallego Prof. Universidad del Rosario

Eva María Uribe Ex – Superintendente de Servicios Públicos

Juan Daniel Oviedo Director del DANE

Conclusiones

Panel A

-La normativa vigente para la estratificación no se corresponde con los avances en términos económicos del país. Adicionalmente, en la actualidad constituye una limitación para mejorar los indicadores de desigualdad.

-Cualquier propuesta debe enfocarse en el individuo/hogares y sus condiciones socioeconómicas y no solamente en las características externas de las viviendas y su entorno.

Panel B

-La relevancia de repensar la estratificación ha tomado a Bogotá como única ciudad de estudio. El diagnóstico para otras áreas metropolitanas indica que es necesario ampliar la evaluación de sus efectos por diferentes escalas de ciudades.

- El representante del sector servicios se destaca algunas limitaciones operativas en el caso que se adoptara la estrategia que se enfoca en individuo/hogares.

Panel C

- Las limitaciones de la estratificación están sobre diagnosticadas.

- Se destaca la facilidad de identificación con el sistema actual. Sin embargo, se propone hacer uso del catastro multipropósito para mejorar la identificación de los estratos.

- Se considera que esta estrategia es un paso previo para lograr la consecución de un esquema que se enfoque en los individuo/hogares.

Registro fotográfico



4.2 Foro Urbano Nacional

Organizan

ONU-Habitat
Universidad EAFIT

Temática

¿Cómo mejorar el acceso a servicios públicos?: alternativas para optimizar la asignación de subsidios en las ciudades.

Panel I: La estratificación y sus impactos sociales y económicos en las ciudades.

Panelistas:

Mauricio Quiñones
Investigador Grupo RiSE – Universidad EAFIT.

Gerardo Ardila
Director Centro de Estudios Sociales -
Universidad Nacional de Colombia

Conferencia I: Alternativa de optimización de la asignación de subsidios basados en catastro.

Conferencista:

Juan Miguel Gallego
Investigador y profesor Titular -
Universidad del Rosario

Conferencia II: Alternativa de optimización de la asignación de subsidios basada en means testing.

Conferencista:

Roberto Lippi
Coordinador ONU-Hábitat para los países andinos

Panel II: ¿Cómo afrontar los retos y oportunidades de cambiar el esquema de estratificación actual?

Panelistas:

Roberto Lippi
Coordinador ONU-Hábitat países andinos

Ana Cathalina Ochoa
Directora Departamento Administrativo de Planeación, Alcaldía de Medellín

Gerardo Ardila
Director Centro de Estudios Sociales
-Universidad Nacional de Colombia

Leonardo Morales
Investigador de la Subgerencia Regional
de Estudios Económicos –Banco de la
República

Oscar Rincón
Superintendencia de Servicios Públicos

Conclusiones

- El plan de desarrollo 2018-2022 presenta una oportunidad excepcional para incidir en la modificación del esquema de estratificación, mejorar la focalización del gasto en servicios públicos y contribuir a la reducción de la desigualdad.
- El catastro se correlaciona con la capacidad económica de los hogares en 0.74 que es un valor importante. La inclusión de otras variables contribuye a mejorar la identificación de los estratos sin sacrificar facilidad operativa.
- El cruce de las bases de datos de orden nacional en conjunto con la metodología means testing hacen factible la implementación de un esquema que

cubra características de los individuos/hogares y capture mejor la capacidad económica de estos.

- La base de datos del SISBEN IV es un insumo importante para mejor identificación de población vulnerable y reducir los errores de inclusión, sin necesariamente recurrir al uso de las demás bases de datos.
- La superintendencia considera factible implementar cambios en el esquema actual de estratificación y pone sus datos a disposición para contribuir a la discusión sobre el equilibrio financiero en más municipios del país.
- Desde la óptica local se apoya la revisión del esquema de estratificación para mejorar la focalización de los subsidios. Existe una ventaja en términos de gobierno corporativo de ciudades como Bogotá y Medellín y su relación con las empresas prestadoras de servicios públicos, por la tanto la implementación de un nuevo esquema tiene dos opciones: a) el nuevo esquema debe tener en cuenta las diferencias por municipios o b) su implementación sea lo suficientemente simple u homogénea para reducir los retos locales.

Registro fotográfico



Conclusiones y efectos de Política Pública

La propuesta desde RiSE se apoya la creación de un índice multidimensional que permita focalizar de manera más precisa los recursos para subsidios a los servicios públicos, que tenga relación con las características socioeconómicas de sus beneficiarios y no solo de los predios, para de esta manera mejorar los errores actuales, especialmente de inclusión, manteniendo el esquema de subsidios cruzados.

No existe política social selectiva que pueda evitar el riesgo de comportamientos oportunistas. En particular, el intento de eliminar esta posibilidad por medio de indicadores objetivos para no ser manipulados (de acuerdo con la razón inspiradora para el actual sistema de estratos) terminando dando lugar a evaluaciones indirectas que, por muy satisfactorias que sean en el caso de las poblaciones suficientemente numerosas que pueden ser tratadas estadísticamente, muestran defectos cuando se trata de evaluar de manera definitiva las situaciones de tipo individual. De hecho, esta es la razón por

la que los valores catastrales no ofrecen una solución que pueda considerarse satisfactoria.

Es un hecho ineludible que ninguna política social selectiva se puede confiar en su totalidad en mecanismos de tipo automáticos, es decir, independientemente de la actividad de las entidades que tengan diligente aplicación de ellos. Por lo tanto, una propuesta que se enfoque en individuos/hogares significa que las autoridades públicas deban activar una cierta cantidad de controles sobre el terreno, administrativos, que, en parte, consistirá precisamente en la lucha contra el tipo de comportamiento oportunista (por ejemplo, usando algoritmos que indican anomalías y orientar los controles a título personal).

La propuesta desde RiSE se apoya la creación de un índice multidimensional que permita focalizar de manera más precisa los recursos para subsidios a los servicios públicos.

Referencias

Alkire, S., Foster, J. E., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M., & Ballón, P. (2015). Multidimensional Poverty Measurement and Analysis. Oxford: Oxford University Press.

Angulo, R., Diaz, B., & Pardo, R. (2013). A Counting Multidimensional Poverty Index in Public Policy Context: the case of Colombia Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) - University of Oxford Working Paper(62).

Alzate, M. (2006). La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ¿Solidaridad o focalización?. CEPAL - SERIE Estudios y perspectivas – Oficina de la CEPAL en Bogotá N° 14.

Bogliacino, F., Jiménez, L., Reyes, D. (2015). Identificar la incidencia de la estratificación socioeconómica urbana sobre la segregación de los hogares bogotanos. Investigaciones y Productos CID 014185, UN-RCE-CID.

DANE, (2018). Boletín Técnico: Pobreza Monetaria y Multidimensional en

Colombia Año 2017. Marzo 22 de 2018. Tomado de:
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_17.pdf

ONU-Habitat, (2016b). Evaluación de la eliminación de la estratificación socioeconómica en Bogotá y las ciudades colombianas y propuesta de Implementación del nuevo sistema de asignación de subsidios y contribuciones en servicios públicos domiciliarios. Informe Final.

PNUD. (2016). Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia. Herramientas de Aproximación al Contexto Local. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Tomado de: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-ODSColombiaVSWWS-2016.pdf>

Secretaría Distrital de Planeación Bogotá (2017). La Estratificación en Bogotá: Impacto Social y Alternativas para Asignar Subsidios.

Sepúlveda, E., López, D., & Gallego, J. (2014). Los límites de la estratificación: en busca de alternativas. Colección de Textos de Economía.

Sistema Unico de Informacion – SUI.
Retrieve 2018

Palabras claves

Esquema de estratificación/ Error de inclusión/ Error de exclusión
Estratos/ Subsidios/ SUI/ Sistema unificado de información
Índice de pobreza multidimensional/ IPM-C/ PEA/ PILA/ BDUA-BDEX3/ CNPV
BDUA/ BDEX

Equipo científico

Mauricio Quiñones Domínguez, Investigador RiSE Group, Investigador Postdoctoral,
Universidad EAFIT
Juan Carlos Duque Cardona, Director RiSE Group, Departamento de Ciencias
Matemáticas, Universidad EAFIT
Daniel Cuartas Rocha, Universidad EAFIT

Equipo de Comunicación

Líderes del equipo: Lina Martinez, Oscar Mejía

Redacción: Sara Restrepo Rojas

Diseño y diagramación: Valentina Arias Chica

Agradecimientos

Los mapas de este capítulo fueron desarrollados gracias al apoyo de Jorge E. Patiño,
Investigador RiSE Group, Departamento de Ciencias Matemáticas, Universidad EAFIT

Fotografía: Cortesía Harold Pabony