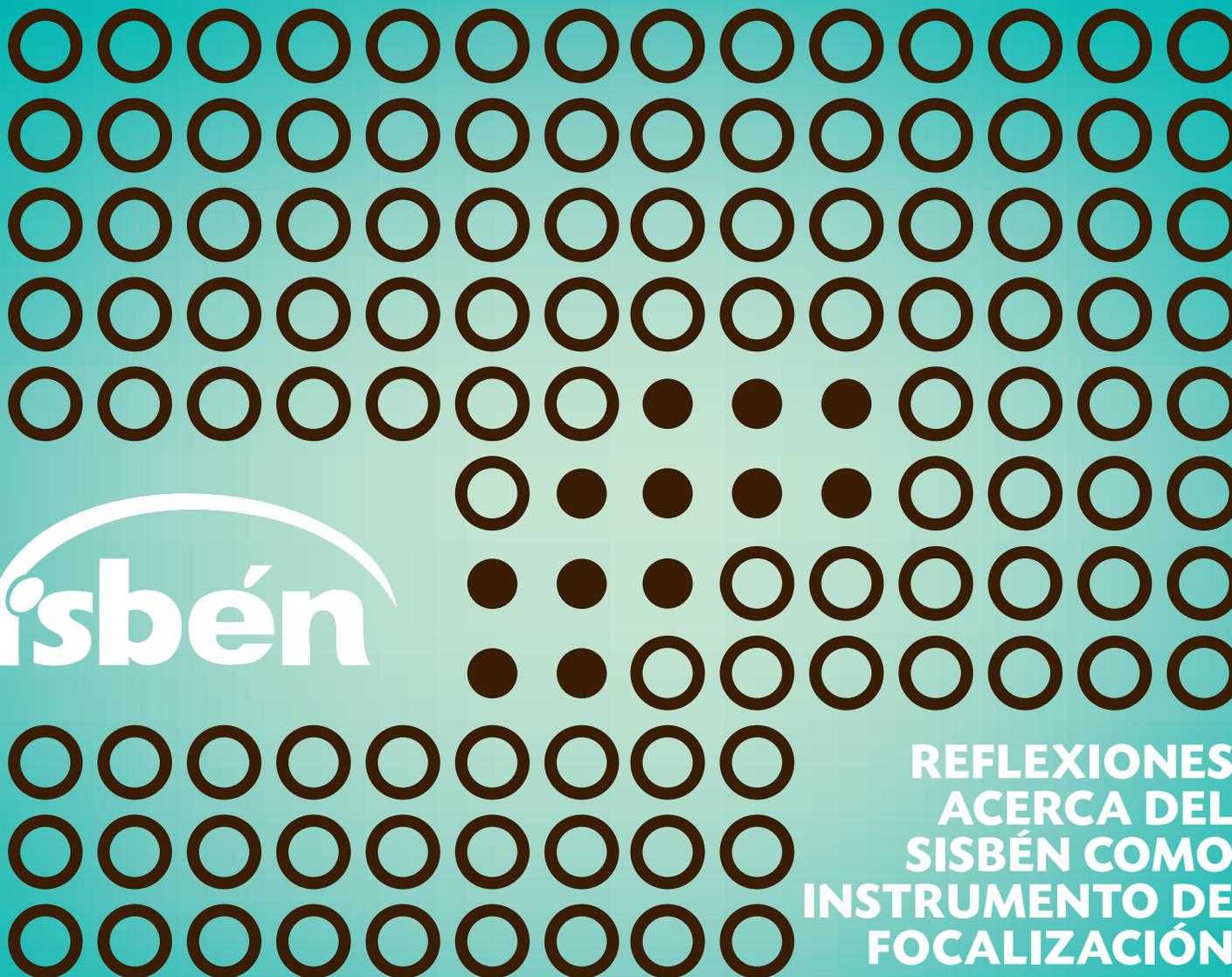


Sisbén



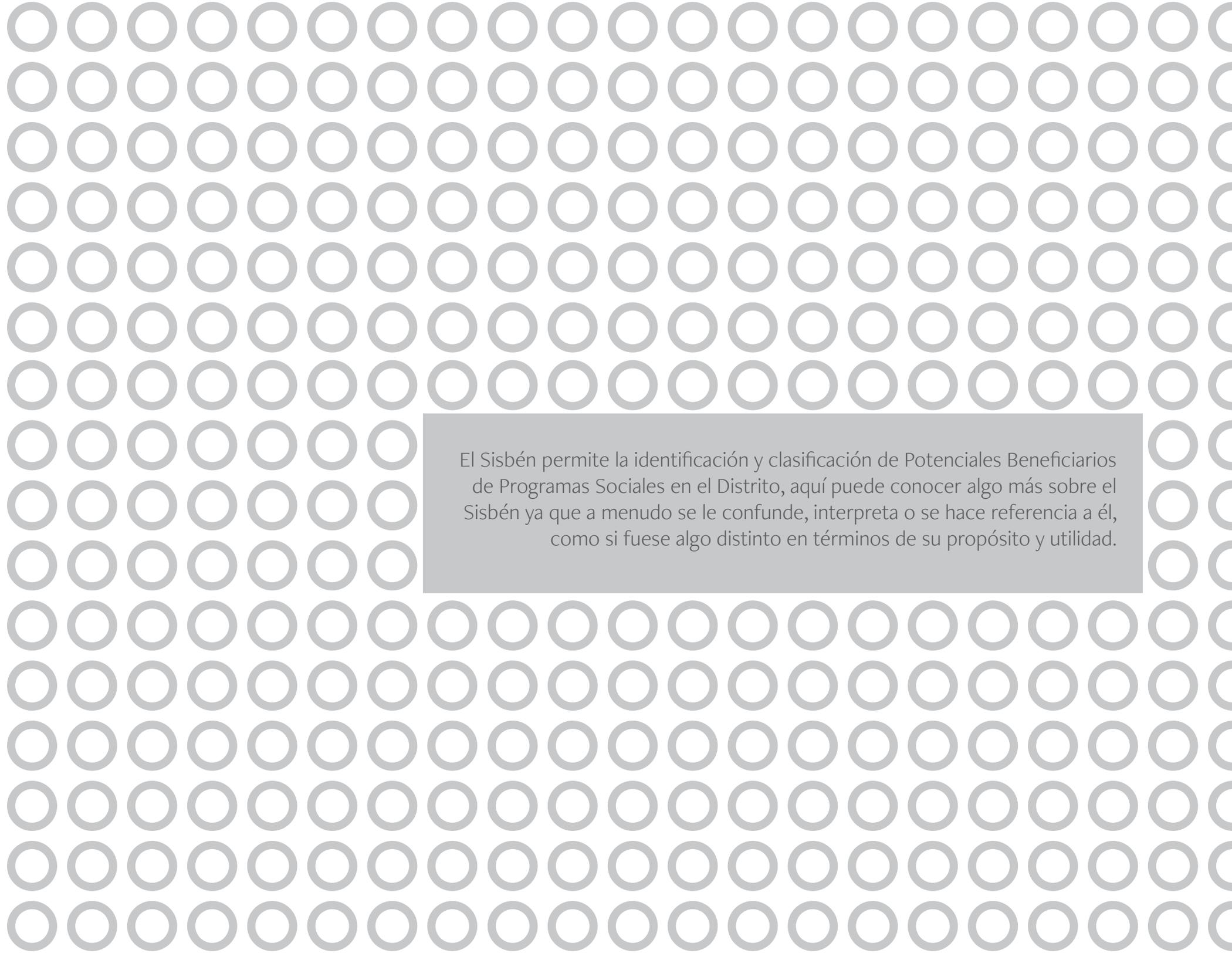
REFLEXIONES  
ACERCA DEL  
SISBÉN COMO  
INSTRUMENTO DE  
FOCALIZACIÓN





**Sisbén**

**REFLEXIONES  
ACERCA DEL  
SISBÉN COMO  
INSTRUMENTO DE  
FOCALIZACIÓN**



El Sisbén permite la identificación y clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales en el Distrito, aquí puede conocer algo más sobre el Sisbén ya que a menudo se le confunde, interpreta o se hace referencia a él, como si fuese algo distinto en términos de su propósito y utilidad.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**Alcaldía Mayor De Bogotá**  
**Secretaría Distrital De Planeación**

KRA 30 N° 25-90 TORRE B. PISO 1, 5, 8 y 13  
BOGOTÁ D.C., COLOMBIA 2014  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)

**Alcalde Mayor de Bogotá D.C.**

GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO

**Secretario Distrital de Planeación**

GERARDO ARDILA CALDERÓN

**Subsecretario de Información y Estudios Estratégicos**

ROBERTO PRIETO LADINO

**Director De Sisbén**

HELMUT RUBIEL MENJURA MURCIA

**Director de Estudios Macro**

ARMANDO SIXTO PALENCIA PÉREZ

**Textos**

LUZ YANIRA GARZÓN ARDILA

**Jefe Oficina Asesora de Prensa y Comunicaciones**

ANGÉLICA DEL PILAR MOLINA REYES

**Diseño y diagramación**

MELISSA MORA T.

# Contenido

## **Introducción** 7

### **1. El Proceso de Focalización** 8

a) La Identificación 8

b) La Selección 10

c) La Asignación 11

### **2. El Sisbén, instrumento de focalización individual** 12

a) El Índice Sisbén 12

b) La ficha de clasificación socioeconómica (encuesta) 15

c) El software con el que se procesa la información 16

### **3. Competencias en la administración del Sisbén** 17

a) Competencias nacionales 17

b) Competencias municipales 18

### **4. Rol de los Programas Sociales en el proceso de focalización** 19

### **5. Comentarios finales** 24

### **Referencias** 25



Con el fin de lograr una mayor comprensión sobre lo que significa el Sisbén, como se conoce comúnmente al Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, en el contexto de la focalización del gasto público social, la Secretaría Distrital de Planeación aporta este breve documento en el que señala el fundamento conceptual de la última versión Sisbén III, así como los principales elementos que se han puesto a disposición de las entidades competentes para su utilización en el territorio nacional.

El Sisbén, como instrumento de focalización del gasto social, ha permanecido por décadas en el país. Sin embargo, desde su origen, se le ha confundido, interpretado o referido como si fuese algo distinto, en términos de su propósito y utilidad. Con relativa frecuencia, por ejemplo, se le asume como sinónimo de afiliación al régimen subsidiado en salud, connotación de uso común en la comunidad como también en medios de comunicación; incluso algunos funcionarios de entidades del Estado, por su uso cotidiano, caen en la imprecisión.

Con el ánimo de aportar elementos para dar más claridad sobre lo que significa el Sisbén y además mostrar cómo éste contribuye en el proceso de focalización de programas sociales del Estado, se presenta este documento organizado en cinco partes, además de esta introducción.

En un primer aparte se presentan los elementos relacionados con lo que se entiende por proceso de focalización, el cual implica distintos momentos, instrumentos e incluso responsables; luego se pasa a profundizar en lo que se constituye en la base conceptual del Sisbén, precisando lo que fundamenta la versión III de este instrumento; en un tercer punto, se señalan cuáles son las competencias que tienen tanto las entidades nacionales, como las locales, en la organización y administración del Sistema; y, luego se ilustra, con algunos ejemplos, cómo es su utilización en programas sociales; finalmente se cierra con algunos comentarios.

## ***Introducción***

# 1. El Proceso de Focalización

La focalización consiste en un proceso que busca orientar el gasto público hacia sectores sociales determinados y, en particular, hacia la población que puede considerarse prioritaria por sus relativas condiciones de vulnerabilidad social y económica. Focalizar, en un plano más general, acudiendo al Diccionario de la Lengua Española, se entiende como concentrar, dirigir. Por ello, se dice que al focalizar el gasto público se pretende la atención prioritaria de grupos de personas que se encuentran bajo

un determinado umbral de necesidad, pobreza o vulnerabilidad.

El Documento Conpes 100 de 2006, el cual señala lineamientos para orientar este proceso en el país, plantea que la focalización involucra distintos **momentos**, “*los cuales resultan relevantes a la hora de evaluar y mejorar los resultados que alcanzan los programas sociales*”. Los tres momentos que se distinguen son **identificación, selección y asignación**.



## a) La Identificación

El momento de la identificación es aquel en el cual se establecen los criterios y el tipo de instrumentos o herramientas que se utilizarán para conocer quiénes podrían ser las personas o grupos que habrían de considerarse como potenciales beneficiarios de programas sociales. Es decir, es necesario establecer el mecanismo más adecuado para disponer de

la información que se refiera a las características de la población que se buscaría atender.

Es así como el CONPES señala tres categorías de instrumentos de focalización e identifica algunos de los existentes y más utilizados en el país, precisando que el uso particular de alguno de ellos no excluye a otro en el diseño y operación de un programa social:

## Cuadro No. 1

### Categorías e Instrumentos de Focalización

Categorías de Instrumentos	Instrumentos
Focalización individual	Sisbén
Focalización por categoría	Estratificación geográfica  Variables demográficas: Niños, mujeres embarazadas, jóvenes, etc.  Variables geográficas: zona rural - urbana Poblaciones especiales: población desplazada
Auto focalización	

Fuente: Conpes 100 de 2006. Pág. 8.

Los distintos tipos de instrumentos de focalización utilizados en el país obedecen a particularidades propias de los programas sociales y, en especial, puede indicarse que su uso ha dependido de la disponibilidad de información, sin que en todos los casos se encuentre total coherencia entre los criterios de focalización previstos en el diseño del programa y los instrumentos aplicados.

En el cuadro No. 1, como se observa, el Sisbén se ubica como un instrumento de focalización individual, que casi siempre se combina con otros criterios para la identificación de población objetivo de programas sociales, tales como la ubicación geográfica o las características demográficas; su uso, por lo tanto, bien sea exclusivo o combinado, estará determinado finalmente por la evaluación de la coherencia requerida entre el propósito del programa, los criterios a utilizar y su operatividad.

El Conpes 100 de 2006 expresa lo siguiente *“En consecuencia es posible que, en la operatividad, el programa se aleje de alcanzar la población objetivo propuesta o, por el contrario, alcance los resultados esperados aplicando el sentido común, lo que invalida la definición incluida en el diseño.”* (Pág. 10)

De esta manera, resulta central que en el momento de la identificación el diseño del programa social contemple los criterios como también las herramientas a utilizar para su observación y evaluación.

El mismo Conpes concluye: *“El análisis de casos muestra que los diseñadores y responsables de programas sociales desconocen que para la elección de los criterios de focalización es importante buscar una coherencia conceptual entre los criterios de focalización y el objetivo del programa social. En la medida en que detrás de cada programa hay una definición de pobreza que se pretende atacar, la elección de una herramienta de focalización debe buscar consistencia conceptual con esa definición de pobreza.”*

Ahora bien, además de establecer el mecanismo que puede resultar más pertinente para identificar a la población potencial beneficiaria, los responsables de los programas sociales también deben considerar los distintos tipos de costos en los que se incurre al definir un criterio y utilizar una herramienta o instrumento de focalización *“...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.”* (Conpes 100 de 2006).

Por lo tanto, no solamente se trata de encontrar el criterio e instrumento más adecuado, sino que además es importante considerar si el costo de su aplicación se justifica en función del programa social y la inversión que se realizará con éste.

No se trata solamente de costos implícitos en la administración de los instrumentos de focalización, también existen costos asumidos por los hogares (ej. el transporte o documentación requerida para cumplir determinados trámites); o representados en los incentivos que pueden generarse en el comportamiento de los hogares para incrementar su elegibi-

lidad o permanencia como beneficiarios (ej. desincentivar la participación en la oferta laboral o modificar sus comportamientos para aumentar elegibilidad); o que pueden referirse a costos sociales (ej. el estigma y la autoexclusión); o políticos.

En instrumentos como el Sisbén, el costo administrativo se asume por parte de las instituciones encargadas de implementar y administrar el Sistema, que recopilan la información, la procesan y, mediante los controles previstos, verifican los datos para finalmente calcular el índice o puntaje que permite ordenar a la población. Luego, a medida que más programas hacen uso del resultado o puntaje, se mejora la relación costo-beneficio.

## b) La Selección

Este momento del proceso de focalización consiste en la precisión del corte que permitirá determinar la condición de beneficiario, es decir, la definición o especificación de los requisitos que deben ser cumplidos para poder ser considerado potencial beneficiario y para

mantener dicha condición. Así, se trata de establecer, con la información disponible, tanto los potenciales beneficiarios quienes cumplen con los criterios de entrada al programa como también quiénes reúnen las condiciones de salida de los programas sociales.

En este momento de la focalización, los encargados del diseño de los programas sociales deben preocuparse no solamente por definir esos requisitos que permiten la selección del grupo de beneficiarios que se pretende cubrir, sino además establecer las características o condiciones que una vez sean verificadas en los beneficiarios deben conllevar a su promoción o salida del programa.

Sobre este momento, tal como se aclara en el Documento Conpes 100 de 2006, es importante analizar que no necesariamente las condiciones de salida deben ser interpretadas como el no cumplimiento de los requisitos de entrada.

En el caso de criterios como el puntaje Sisbén, cuando hay cambios en la metodología y se incluyen o definen nuevas dimensiones o variables para medir las condiciones de vida

del hogar, el resultado del nuevo índice no puede ser comparado con el del anterior, lo cual implica que quienes pudieran haber sido beneficiarios del programa en vigencia de una metodología ingresaron al mismo bajo las condiciones previstas y definidas en el marco de esa metodología.

La recomendación es que el *“criterio de salida de los programas sociales debería garantizar que el proceso de acumulación (física o humana, individual o colectiva) al tiempo que el individuo llegue a un mínimo razonable en la dimensión de la privación que se pretende promover. De lo anterior, se pone de manifiesto la importancia que representa para los programas sociales la fijación de resultados esperados sobre la población objetivo y las respectivas evaluaciones de seguimiento.”* (Conpes 100, 2006)

Por lo tanto, es importante que mediante las condiciones o criterios de salida se pueda constatar que las personas beneficiarias han logrado los resultados esperados, a la luz del seguimiento y evaluación realizados por el programa, y pueda considerarse que han superado las condiciones de carencia determinadas inicialmente.

## c) La Asignación

*“El momento de asignación consiste en el diseño del subsidio y el proceso de su entrega”* (Conpes 100, 2006). En este momento, quienes son responsables de los programas tienen a su disposición un bagaje de información sobre las personas potencialmente beneficiarias y por tanto debe continuarse con la definición de los pasos para hacer efectiva la entrega del subsidio.

En este momento, es necesario dejar visibles y claras las condiciones de acceso a los beneficios, de modo que las personas valoren en sí mismas dichas condiciones o requerimientos y se identifiquen como potenciales beneficiarias. La entidad responsable del programa social debe asegurar una comunicación amplia de los pasos a cumplir por parte de la ciudadanía, y controlar que los requisitos se cumplan de forma que el beneficio llegue a la franja de población que se espera cubrir.

Uno de los mecanismos que puede contribuir a mejorar los resultados de la focalización es el control social. La fiscalización de la ciudadanía puede ser valiosa para que los beneficios lleguen a quienes lo necesitan.

Para este momento, es necesario que la entidad a cargo de la entrega del subsidio haga explícitos en forma clara los requisitos, los mecanismos de verificación, así como los demás requerimientos operativos necesarios para que se adelante la entrega real y efectiva del subsidio a quienes adquirirán efectivamente el carácter de beneficiario.

***La persona tiene una «capacidad» no sólo cuando tiene una potencialidad para realizar algo, sino cuando puede hacer un uso real de ella.***

## 2. El Sisbén, instrumento de focalización individual

El Sisbén es uno de los instrumentos de focalización de mayor uso por parte de programas sociales en Colombia. Este sistema permite conocer las condiciones sociales y económicas de los hogares y evaluarlas en forma individual a partir de unos criterios establecidos por la Nación; también es una fuente de información estadística que facilita el diagnóstico del conjunto de hogares encuestados.

El sistema técnico diseñado se basa en tres elementos centrales:

- a) El índice Sisbén (0 – 100 PUNTOS)
- b) La ficha de clasificación socioeconómica (encuesta)
- c) El software con el que se procesa la información

### a) El Índice Sisbén

Ha sido diseñado por el Departamento Nacional de Planeación, corresponde a un diseño técnico que recoge los criterios definidos por el CONPES Social para evaluar, en una determinada forma, las condiciones de pobreza

y vulnerabilidad de los hogares. En la tercera versión del índice Sisbén <sup>2</sup>, éste se define técnicamente como un índice de estándar de vida, el cual dista de ser una medida de ingresos o de recursos a disposición del hogar.

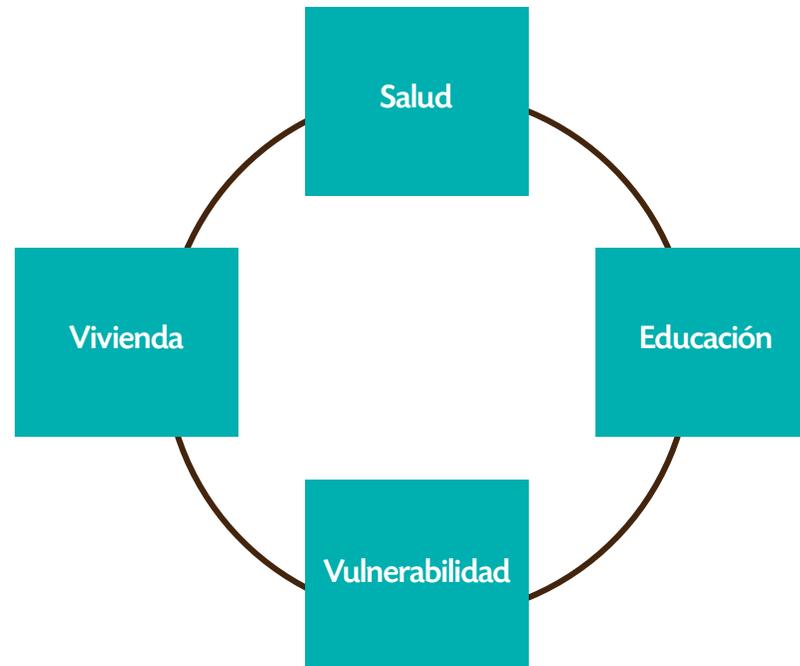
El índice Sisbén busca evaluar las **capacidades** y **realizaciones** de los individuos, a partir de un conjunto de características y atributos observables en los hogares y referidas no solamente a lo que son o tienen las personas sino a lo que pueden ser o hacer con lo que poseen. Este enfoque se sustenta en un concepto de «capacidad» definida como lo que la persona puede *hacer* o *ser*, y que le es posible conseguir, es decir, se tiene en cuenta tanto la potencialidad o posibilidad como las condiciones esenciales para su desarrollo. Una persona tiene una «capacidad» no sólo cuando tiene una potencialidad para realizar algo, sino cuando puede hacer un uso real de ella.

<sup>2</sup> En el país se han diseñado, desde su origen en la Ley 60 de 1993, tres versiones. En el Sisbén I, se tenía en cuenta el ingreso además de un conjunto de bienes y servicios; en dicha versión, el índice oscilaba entre 0 y 100 puntos, pero existieron seis niveles definidos en general. Operó en Bogotá entre 1995 y el año 2002. La versión Sisbén II, se interpretó como medida estándar de vida, no calificaba los ingresos; existían seis (6) niveles definidos para la zona urbana y cuatro (4) para la rural.

El documento Conpes 117 de 2008 se refiere a la definición del índice Sisbén como “... determinado conjunto de bienes, servicios y características del hogar que son considerados valiosos por la sociedad. El conjunto de bienes y servicios representados en el índice aportan información sobre las distintas cosas que una persona puede ser o hacer dadas sus características y las de su entorno. La conversión de bienes y servicios en estados y acciones que constituyen la vida puede ser diferente dependiendo de las características personales o del ambiente social y natural...” (Conpes 117 de 2008. Pág. 9).

Conforme a este marco, la versión III del índice Sisbén estableció tres dimensiones en las que se agruparon las variables a evaluar del estándar de vida: salud, educación y vivienda, y además se incluyeron variables relacionadas con la vulnerabilidad individual y contextual, teniendo en cuenta que “...La conversión de bienes y servicios en estados y acciones que constituyen la vida puede ser diferente dependiendo de las características personales o del ambiente social y natural. Esta es la justificación para incluir variables que den cuenta de la vulnerabilidad individual (las necesidades de las personas de avanzada edad y de los niños, las condiciones de maternidad o discapacidad) y del contexto (tasa de homicidios, oferta de servicios de salud y educación a nivel municipal, tasa de mortalidad infantil del municipio)”. (Conpes 117 de 2008. Pág. 9-10).

## Componentes del Índice Sisbén III



Conpes 117 de 2008. Pág. 9.

Este índice, que es considerado como multidimensional, no tiene una única forma específica y particular de considerar la pobreza y vulnerabilidad de las personas y familias, es decir, un mismo puntaje, que significa un estándar de vida equivalente, no representa una combinación única de bienes y servicios alcanzados por el hogar. Por lo anterior, no hay definiciones de niveles generales, por lo que en su lugar, cada programa social, en coherencia con su objetivo y diseño particular, identifica el punto de corte hasta el cual puede considerar en forma prioritaria la atención de la población.

## Cuadro No. 2

### Componentes Sisbén III

Salud	Educación	Vivienda	Vulnerabilidad
Discapacidad permanente	% Adultos con analfabetismo funcional	Tipo de unidad de vivienda	<b>Individual</b>
Adolescente con hijo	% Inasistencia escolar	Fuente de agua para consumo	Número de personas en el hogar
	% Niños trabajando	Tipo de conexión sanitario	Tipo de jefatura
	% Adultos con secundaria incompleta o menos	Exclusividad del sanitario	Tasa de dependencia demográfica
		Material de pisos y paredes	Tenencia de activos
		Eliminación de basuras	<b>Contextual</b>
		Tipo de combustible para cocinar	% tasa de mortalidad infantil (municipio) % tasa de homicidios (municipio)
		Hacinamiento	% tasa de cobertura neta por nivel educativo (municipio)
			% uso de servicios de salud general (municipio)

Fuente: Conpes 117 de 2008. Anexo 3.

Estas variables y dimensiones son analizadas mediante un método estadístico que permite su ponderación y calificación en un puntaje que oscila entre 0 y 100 puntos. La ponderación y evaluación de las variables es distinta para tres grupos o áreas que fueron identificadas por la Nación: área urbana de las 14 grandes ciudades, área rural de 14 grandes ciudades y resto urbano, y área rural.

El resumen de las condiciones de vida en el puntaje Sisbén permite evaluar bajo un método objetivo, técnico y uniforme, las condiciones de vida de los hogares y además compararlos entre sí.

Cabe indicar que, conforme a lo expresado en el documento Conpes 117 de 2008, el índice cumple con tres propiedades que se consideran centrales para el proceso de focalización: *i) Monotocidad*, es decir, que el índice Sisbén refleja los cambios en las condiciones de vida de la población, por tanto, el valor del índice entre más alto permite concluir que son mejores las condiciones de vida de las personas encuestadas. *ii) Informatividad*, el índice permite recoger los resultados de la política social; es decir, es sensible al impacto de los programas

sociales. *iii) Robustez*, el puntaje no está concentrado en pocas variables, ni se ve afectado significativamente por alguna de ellas.

## b) La ficha de clasificación socioeconómica (encuesta)

La 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 Departamento Nacional de Planeación y su aplicación es obligatoria en todo el territorio nacional, siguiendo los lineamientos señalados por dicha entidad.

Todo el proceso de recolección, supervisión y verificación, se encuentra reglamentado en manuales operativos, diseñados por la Nación, los cuales especifican en detalle los conceptos aplicables, como también la secuencia de actividades a seguir.

Una característica central del formulario es que se constituye en un documento que es suscrito por el informante calificado, quien

es una persona mayor de edad integrante del hogar y por tanto residente habitual de la vivienda. Cabe precisar que el formulario se diligencia directamente en la vivienda, es decir, el encuestador realiza la visita a la unidad de vivienda donde se realiza la encuesta.

El formulario consta de siete secciones, entre las cuales se agrupan las 90 variables: *I. Identificación*, donde se toman datos del lugar donde está ubicada la vivienda; *II. Datos de la unidad de vivienda*, referidos a información de aspectos físicos y servicios públicos; *III. Datos del Hogar*, relacionados con características de habitabilidad en la unidad de vivienda y servicios disponibles para el hogar; *IV. Antecedentes Sociodemográficos*, los cuales corresponden a la identificación precisa de todos y cada uno de los integrantes del hogar y parentescos; *V. Salud y fecundidad*, datos referidos a cada persona sobre discapacidad y afiliación en salud y sobre fecundidad (mujeres); *VI. Educación*, información sobre escolaridad de los integrantes del hogar; y *VII. Ocupación e ingreso*, datos que se relacionan con cada uno de los integrantes del hogar.

Cada metodología ha tenido su propio formulario, no obstante se mantienen las características esenciales de su diligenciamiento, en especial que la información debe ser aportada por un informante calificado quien debe firmar bajo gravedad de juramento, tanto la conformidad con los datos sobre los cuales declara bajo gravedad de juramento que son veraces, como la autorización para que puedan ser verificados y utilizados, con el fin de orientar las políticas sociales del gobierno.

### **c) El software con el que se procesa la información**

Éste es otro elemento central de la metodología, el cual es diseñado, como todos los demás que la constituyen, por el Departamento Nacional de Planeación. El software permite la captura y validación de los datos recopilados en los formularios.

El procesamiento de la información permite aplicar una serie de validaciones que buscan asegurar la consistencia de la información recopilada. Dicho software igualmente verifica

al momento de la incorporación de datos, si existe información previa con la que coincidan los datos de identificación.

Aquellas encuestas que logran superar las validaciones y controles de calidad previstos en el software pueden procesarse y obtener el puntaje. Es decir, el software diseñado por el DNP 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.

***“El resumen de las condiciones de vida en el puntaje Sisbén permite evaluar bajo un método objetivo, técnico y uniforme, las condiciones de vida de los hogares y además compararlos entre sí”***

# 3.

## Competencias en la administración del Sisbén

Son dos los actores que tienen competencias específicas en la administración del instrumento Sisbén: El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las entidades territoriales (Distritos y municipios).

### a.) Competencias nacionales

El DNP es la entidad responsable de coordinar y supervisar la implementación, mantenimiento y actualización del Sisbén a nivel nacional. Es la entidad que se encarga del diseño de los instrumentos técnicos para la aplicación de las metodologías y señala los lineamientos y orientaciones necesarias para su observación por las entidades territoriales.

Los instrumentos técnicos que se aplican en la metodología Sisbén son únicos a nivel nacional, solo el DNP puede modificarlos y corresponde a las entidades territoriales su estricta aplicación. Dichos instrumentos técnicos, como se señalaba anteriormente, comprenden la ficha de clasificación socioeconómica, el software para la captura y procesamiento de los datos y el índice o método de cálculo del puntaje.

Todo el proceso operativo que se realiza por parte de las entidades territoriales está supeditado al cumplimiento de las orientaciones técnicas contenidas en los manuales e instructivos diseñados por el DNP, que explicitan la labor de cada uno de los roles que intervienen en el proceso. Como se comentaba anteriormente, la metodología que diseña el DNP cuenta con manuales para los encuestadores, supervisores, críticos o revisores y digitadores, además de los manuales operativos generales para la administración y procesamiento de datos.

A su vez, el DNP se encarga de consolidar toda la información recopilada por las entidades territoriales (denominadas bases brutas). Sobre la base nacional de encuestados realiza verificaciones técnicas adicionales y realiza cruces con otras fuentes de información para finalmente depurar y validar los resultados, los cuales publica a nivel individual en la página [www.sisben.gov.co](http://www.sisben.gov.co).

Como resultado del proceso, el DNP puede suspender registros, por ejemplo, por inconsistencias en información reportada en la encuesta Sisbén actual o previas, personas que

aparecen en la base nacional como personas fallecidas o que en datos de fuentes nacionales cuentan con ingresos superiores a un determinado monto.

Por su parte, los registros *validados* son aquellos que pueden ser utilizados por los programas sociales que hayan definido el puntaje como requisito dentro de sus procesos de focalización de la inversión pública.

Finalmente, el DNP se encarga de proveer la información a las entidades nacionales encargadas de la ejecución de programas sociales a nivel nacional y remite a las entidades territoriales (municipios y Distritos) para que adelanten lo correspondiente en su jurisdicción.

A nivel individual, el DNP publica los resultados del proceso los cuales pueden ser consultados por documento de identidad en la página [www.sisben.gov.co](http://www.sisben.gov.co).

## b) Competencias municipales

El rol de los municipios y Distritos está definido en el Decreto 4816 de 2008. En dicha norma se les encarga la responsabilidad de la organización, implementación, administración, mantenimiento y actualización del Sisbén. Así mismo, se reitera lo dispuesto en la ley acerca de dar estricto cumplimiento a lo señalado en la normatividad tanto en procedimientos como en plazos de envío a la Nación.

Los Alcaldes son los responsables en el municipio, apoyados por un Comité Técnico y por el administrador municipal. Para el caso del Distrito Capital, la entidad administradora es la Secretaría Distrital de Planeación, quien finalmente tiene a su cargo aplicar todos los procedimientos establecidos para la implementación.

Finalmente, se exhorta a los municipios y distritos a propiciar la participación de la comunidad para que conjuntamente con los organismos de control y vigilancia gubernamentales, no se permita la manipulación y mal uso del Sisbén.

***“Los instrumentos técnicos que se aplican en la metodología Sisbén son únicos a nivel nacional, sólo el DNP puede modificarlos y corresponde a las entidades territoriales su estricta aplicación”***

# 4.

## ***Rol de los Programas Sociales en el proceso de focalización***

Las entidades del orden nacional o territorial que se encuentren a cargo de los programas sociales tienen a su cargo definir la forma específica en que aplicarán los criterios e instrumentos de focalización, contemplando además las condiciones de egreso de beneficiarios, en función de los objetivos e impactos perseguidos.

El ingreso a cada uno de los programas sociales está sometido a una serie de reglas particulares de selección de beneficiarios y de asignación de beneficios; dicho conjunto de requisitos y procedimientos, que deben ser definidos por las entidades que administran los programas y subsidios, es independiente de la administración de los instrumentos de focalización.

Considerando que la focalización, definida en el marco institucional colombiano como un mecanismo idóneo para buscar el mayor impacto del gasto público social, debe realizarse en concordancia con los objetivos e impactos sociales que se pretende lograr por parte de cada programa social; en cada programa se tendrá en cuenta que el Sisbén es sólo uno de los mecanismos o criterios disponibles.

La entidad responsable, guardando la coherencia de los propósitos del programa y del impacto que se persigue con el mismo, debe identificar los criterios de focalización que implementará. En caso de considerar como uno de ellos el puntaje Sisbén, debe entonces establecer cuál es el punto de corte aplicable, es decir, el puntaje o puntajes máximos hasta los cuales considera que la población tiene las características propias de su población objetivo.

Es del caso recordar que si bien en las versiones I y II del Sisbén existieron niveles de clasificación establecidos por el DNP, que podían ser utilizados en común por los distintos programas, en la versión III cada entidad establece sus propios puntos de corte.

A continuación se presentan algunos ejemplos de estos puntos de corte que han establecido las respectivas entidades a cargo de los programas sociales, los que se observan publicados en la página web del DNP.

***“El criterio Sisbén, no excluye el uso de otros criterios de focalización”***

### Cuadro No. 3

#### Puntos de Corte del Ministerio de Salud y Protección Social

ÁREA	NIVEL	PUNTAJE
14 Ciudades	1	0 - 47.99
	2	47.99 a 54.86
Otras cabeceras <sup>2</sup>	1	0 - 44.79
	2	44.79 - 51.57
Rural	1	0 - 32.98
	2	32.98 - 37.80

Fuente: DNP - 2013.

### Cuadro No. 4

#### Puntos de Corte del Departamento para la Prosperidad Social - Familias en Acción

ÁREA	NIVEL	PUNTAJE
14 Ciudades	1	0 - 30.56
Otras cabeceras <sup>4</sup>	1	0 - 32.20
Rural	1	0 - 29.03

Fuente: DNP - 2013.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Aplica para la zona rural de las 14 principales ciudades

<sup>3</sup> Aplica para la zona rural de las 14 principales ciudades

## Cuadro No. 5

### Puntos de Corte del Ejército Nacional (exención de la tarjeta militar)

ÁREA	NIVEL	PUNTAJE
14 Ciudades	1	0 - 50.37
	2	50.38 - 56.73
	3	56.73 - 61.91
Otras cabeceras <sup>3</sup>	1	0 - 47.58
	2	47.59 - 54.51
	3	54.51 - 62.20
Rural	1	0 - 35.26
	2	35.26 - 40.75
	3	40.75 - 43.56

Fuente: DNP - 2013.

Como se puede observar, cada entidad ha establecido sus puntos de corte para la selección y asignación de los respectivos niveles de subsidio. Por ejemplo, el Ejército Nacional estableció para los 3 niveles distintos puntos de corte. El Ministerio de Salud, para dos 2 niveles y Familias en Acción sólo un nivel.

Como lo subraya el DNP, refiriéndose a la asesoría que en virtud del CONPES 117 de 2008 brindó a las distintas entidades del orden nacional para la toma de estas decisiones, *“...los puntos de corte reflejan el puntaje que mejor responde al concepto de pobreza, privación o vulnerabilidad, de cada programa”*.

En el proceso de focalización, el criterio Sisbén puede ser utilizado en forma exclusiva o combinada con otros, que es lo más frecuente, para la selección de los beneficiarios. Es decir, las entidades pueden definir uno o varios criterios siempre que se ajusten en mejor forma a los propósitos que se persiguen con el programa y optar entre una variedad de criterios a fin de encontrar la combinación más adecuada para el caso. Esto es consistente con que deban fijar los puntos de corte, cuando incluyen el criterio Sisbén.

Para citar un ejemplo, el *“Manual Operativo de la modalidad de educación inicial en el marco de una atención integral a la primera infancia” del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*, indica que, con el fin de aumentar la equidad en la asignación y efectividad del gasto social del Estado, se tendrán en cuenta criterios de focalización por vulnerabilidad o contexto familiar (niñas y niños de 0 a 5 años de familias víctimas del conflicto armado o pertenecientes a minorías étnicas; o familias que perciban ingresos de hasta 1.5 SMLV); criterio geográfico (niños y niñas que vivan en zonas urbanas marginales); criterio por cruce de programas: niños y niñas focalizadas por la Red Unidos y Familias en Acción; y quienes estén encuestados por el Sisbén y su puntaje esté en el siguiente rango:

NIVEL	14 CIUDADES	RESTO URBANO	RURAL DISPERSO
UNICO	57,21	56,32 <sup>5</sup>	40,75

Fuente: ICBF - 2013.<sup>5</sup>

Como se puede observar, este programa social de primera infancia considera instrumen-

<sup>5</sup> Aplica para la zona rural de las 14 principales ciudades

tos de focalización individual y por categorías para seleccionar a su población objetivo. Combina criterios geográficos, de vulnerabilidad y complementarios con otros programas.

Otro ejemplo se encuentra en el proceso de focalización que hacen las autoridades de salud. La selección de la población potencialmente beneficiaria se hace no solamente de acuerdo con el puntaje Sisbén, pues con el objetivo de alcanzar a la población con menor capacidad de pago y que no pueden hacer mínimos aportes en el régimen contributivo, se cubre igualmente a la población identificada como habitante de calle y a las víctimas.

**Por lo anterior, la base de datos del Sisbén no es una base de datos de beneficiarios de programas, ni de subsidios**

Conforme a lo anteriormente comentado, se observa que la base de encuestados del Sisbén y la de beneficiarios de cada programa social son distintas. El puntaje Sisbén cuando se aplica como criterio en la focalización de los programas sociales puede ser utilizado en distinta forma y diversos puntos de corte, como se comentaba; cada entidad, en con-

secuencia, tiene a cargo la gestión de su información de beneficiarios (y potenciales) de acuerdo con las reglas y procedimientos que en particular resultan adecuados.

Aunque en la base de encuestados del Sisbén se cuente con el registro de la población que se ubica en un determinado rango de puntaje, ésta sólo podría considerarse como un potencial inicial, pues luego se va focalizando aún más de acuerdo con los demás criterios aplicables. Finalmente, cada persona debe seguir las reglas y condiciones establecidas por la respectiva entidad para inscribirse o afiliarse al respectivo programa social, y además cumplir con los requisitos o condiciones para su permanencia en el mismo, lo que constituirá la base de beneficiarios del programa.

A manera de ejemplo, en la base certificada por el DNP del corte de noviembre de 2013, se encuentra un reporte para Bogotá de 1.671.890 con puntajes para nivel I y 475.561 con puntajes para el nivel II<sup>6</sup>, de un total de 3.720.953 personas encuestadas en Bogotá. Ahora bien, en el Régimen Subsidiado, al mismo corte, se encuentran 1.220.681 personas efectivamente

6 Reporte Base Certificada. [www.sisben.gov.co](http://www.sisben.gov.co)

afiliadas y que cumplen con los diferentes requisitos previstos en el proceso de asignación del subsidio, cifras que reporta el Fondo de Solidaridad y Garantía, que es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social manejada por encargo fiduciario<sup>7</sup>.

Entre otros aspectos, lo anterior obedece a que las personas que están clasificadas con unos determinados puntajes que les podrían permitir cumplir con este requisito para el acceso al Régimen Subsidiado de Salud, se encuentran laborando y están afiliados al Sistema de Salud como aportantes, lo que es incompatible con el subsidio en salud.

No debe olvidarse, que en todo caso las personas deben inscribirse o afiliarse y además que hay otros criterios para el acceso al programa.

Otro ejemplo que ilustra esta reflexión puede mostrarse con el Programa Familias en Acción que lidera el Departamento de Prosperidad Social DPS. Este programa<sup>8</sup> se dirige a familias

7 Opinión y Salud.com, medio de comunicación web especializado en el sector de la salud. Consultado en diciembre de 2013

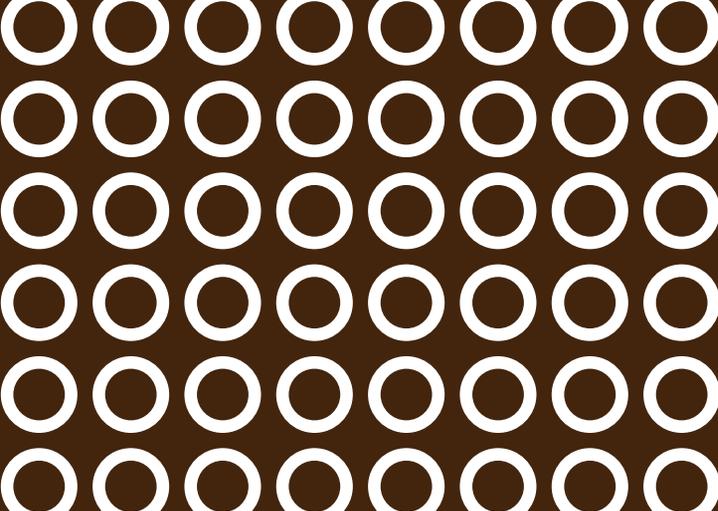
8 Este programa busca contribuir a la reduc-

ción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables mediante un complemento al ingreso (DPS 2013)

con hijos menores de 18 años, con puntajes hasta 30.56 en zona urbana y 32,26 en zona rural, o que pertenezcan a la Red Unidos, que estén en condición de desplazamiento o sean población indígena.

En el Boletín de seguimiento No. 001 de julio de 2013 del DPS, se señala que en Bogotá el estimativo de familias potenciales beneficiarias iniciales era de 198.463<sup>9</sup>. Siguiendo los requisitos especificados por el programa para el proceso de inscripción, ingreso y permanencia en el programa, efectivamente se registran como beneficiarias a julio de 2013, un total de 86.100 familias beneficiadas, de las cuales 60.450 se focalizaron de acuerdo con el puntaje Sisbén definido para este tipo de subsidio del nivel nacional.

9 Documento de trabajo (DPS, 2014)



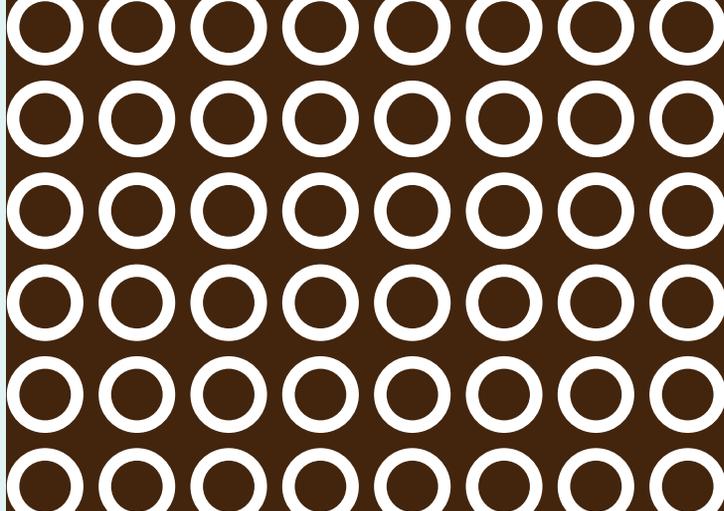
## 5. **Comentarios finales**

Comprender lo que significa el Sisbén, en el contexto de la focalización del gasto social, permitiría hablar de una gestión de la política pública enfocada a las personas que se encuentran en mayor nivel de vulnerabilidad y pobreza, en un contexto de desigualdad e inequidad.

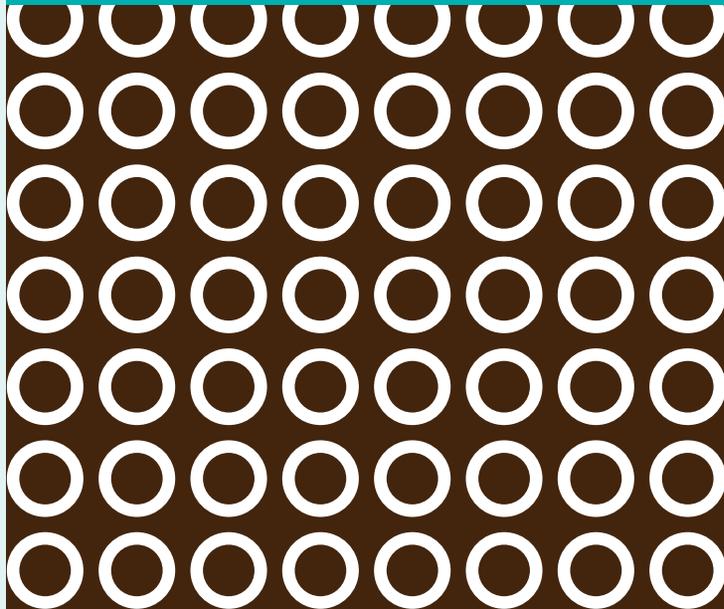
Por lo anterior, y con la expectativa de haber aportado elementos que contribuyan a ese objetivo, es recomendable no perder de vista que el Sisbén, como instrumento de focalización individual, se ha dispuesto también para que las personas responsables de los programas sociales hagan un ejercicio permanente

de correspondencia del proceso de focalización con los objetivos e impactos sociales que se pretende lograr por parte del programa social, subrayando que el Sisbén es sólo uno de los mecanismos o criterios disponibles.

Se reitera que con el Sisbén se pretende evaluar las capacidades de las personas, por lo que se debe avanzar hacia una comprensión de este índice como síntesis de las condiciones de vida, y que el puntaje Sisbén permite evaluar objetiva, técnica y uniformemente las condiciones de los hogares y además, compararlos entre sí.



## *Referencias*



1. Departamento Nacional de Planeación. Diseño del Índice del Sisbén en su tercera versión. Resumen Ejecutivo Sisbén III. 2008
2. Conpes 100 de 2006
3. Conpes 117 de 2008
4. Decreto 4816 de 2008
5. Manual Operativo Modalidades de Educación Inicial en el Marco de una Atención Integral para la Primera Infancia ICBF, 2013.
6. Página web: [www.sisben.gov.co](http://www.sisben.gov.co)
7. Página web: [fosyga.com](http://fosyga.com)
8. Decreto Distrital 603 de diciembre 26 de 2013
9. Más Familias en Acción. Boletín de seguimiento 001 – julio de 2013 DPS



# Secretaría Distrital Planeación Bogotá

 /PlaneacionBogota

 @planeacionbog

 SecrDistdePlaneacion

 Secretaría Distrital Planeación