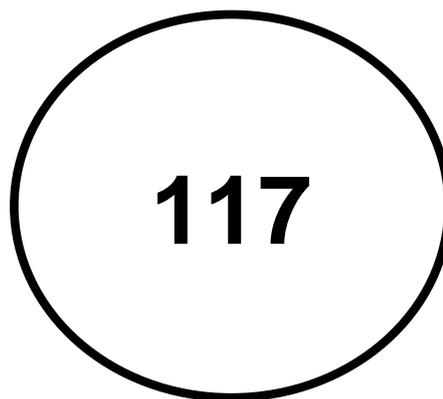


Documento

Conpes Social



**Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación**

ACTUALIZACIÓN DE LOS CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN, IDENTIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES

DNP: DDS

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 25 de agosto de 2008

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	1
II. ANTECEDENTES	1
III. JUSTIFICACIÓN	3
IV. PROPUESTA PARA EL ÍNDICE SISBÉN III.....	8
V. PROCESO A SEGUIR	13
VI. RECOMENDACIONES.....	15
Anexo 1.....	19
Anexo 2.....	20
Anexo 3.....	21

I. INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del CONPES SOCIAL la actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de los beneficiarios de programas sociales; que contempla particularmente el diseño e implementación de la tercera versión del sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales (Sisbén III).

II. ANTECEDENTES

El mejoramiento de la calidad de vida de la población es un objetivo primordial del Estado (artículo 366 de la Constitución Política de Colombia). Una de las herramientas con que cuenta el Estado para la consecución de este objetivo es la focalización del gasto social. La focalización *“busca dirigir el gasto social hacia los sectores de la población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social, (...) es un medio de lucha contra la pobreza y la desigualdad”*¹.

El Sisbén es el principal instrumento de focalización individual. Al menos 8 instituciones y 31 programas lo utilizan actualmente como criterio principal o complementario (ver Anexo 1). Su amplia utilización ha permitido generar economías de escala en la medida en que los diferentes programas no tienen que efectuar el proceso de recolección de información de los potenciales beneficiarios de manera directa. El Departamento Nacional de Planeación se encarga de implementar y administrar el instrumento Sisbén, y suministrar la información recolectada a los encargados de operar los programas sociales. De esta forma un número más amplio de programas ha ido utilizando el instrumento Sisbén y la relación costo - beneficio del sistema ha sido mayor.

Por su reconocida importancia se ha recomendado conservar tanto la estrategia de focalización como el instrumento Sisbén. Dentro de las sugerencias elaboradas por el Departamento Nacional de Planeación en la primera evaluación del instrumento Sisbén

¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, 2006, *Lineamientos para la focalización del gasto público social*, CONPES Social 100. Pág. 2.

se mencionan²: i) Mantener la estrategia de focalización ya que ha sido eficaz para alcanzar la universalización de los servicios sociales dando prioridad a la población pobre y vulnerable y ii) Conservar el criterio de focalización individual aplicado a través del instrumento Sisbén por su utilidad en la asignación equitativa de los subsidios.

La primera versión del índice (Sisbén I) se implementó en 1995. Conceptualmente, el índice Sisbén I fue diseñado como un indicador aproximado de recursos. El índice asignaba valores entre 0 y 100 de acuerdo con las condiciones de vida del hogar. Para establecer quiénes eran elegibles para un determinado subsidio se especificaron puntos de corte tomando como referencia la línea de indigencia y el índice NBI³. Los puntos de corte establecidos definían seis niveles.

El Conpes Social 040 de 1997 estableció al Sisbén como el instrumento de focalización individual, de tal forma que “*debería usarse en general para todos los programas de gasto social que impliquen subsidio a la demanda*”⁴. Además, solicitó realizar la evaluación de la primera versión del instrumento Sisbén.

Una vez realizada la evaluación, el Conpes Social 055 de 2001 recomendó, entre otros aspectos, actualizar las variables que conformaban el índice y el sistema de ponderación estadístico⁵.

Posterior a la revisión de la metodología, en 2002 se dio comienzo a la segunda versión del instrumento (Sisbén II). Conceptualmente fue interpretado como una medida

² Departamento Nacional de Planeación – DNP, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Misión Social, 2003. ¿Quién se beneficia del Sisbén? Evaluación integral. Pág. 148.

³ Se consideraba persona en indigencia a quien tuviera dos o más Necesidades Básicas Insatisfechas y su ingreso fuera inferior a la línea de indigencia. Se consideraba pobre a quien tuviera una Necesidad Básica Insatisfecha y su ingreso fuera superior a la línea de indigencia, pero inferior a 1.7 veces esta línea. *Op. Cit.* DNP (2003). Pág. 78.

⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, 1997, *Focalización del gasto social*, COPEs Social 040. Pág. 1.

⁵ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, 2001, *Reforma del sistema de focalización individual del gasto social*, CONPES Social 055. Pág. 8.

de bien-estar⁶ que reflejaba el estándar de vida de los hogares. Se conformaron seis niveles en la zona urbana y cuatro en la zona rural⁷.

III. JUSTIFICACIÓN

Existen razones de tipo normativo, político y técnico por las cuales se deben actualizar los criterios para la determinación, identificación y selección de los beneficiarios de programas sociales; y particularmente el instrumento Sisbén.

i) *Razones de tipo normativo y administrativo*

El diseño e implementación del nuevo índice (Sisbén III) se fundamentan en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, que ratifica el artículo 94 de la Ley 715 de 2001. El artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 confirma la designación del Conpes Social como el encargado de definir cada tres años *“los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales”*. Además designa como responsabilidades del Departamento Nacional de Planeación, en relación con el instrumento Sisbén, la definición de *“las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas a las bases de datos que hacen parte de los mencionados instrumentos, los cruces de información necesarios para su depuración y actualización, así como los lineamientos para su implementación y operación, el diseño de las metodologías, la consolidación de la información a nivel nacional, los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementación, mantenimiento y actualización”*.⁸

⁶ El concepto bien-estar hace referencia a las oportunidades reales con que cuenta un individuo para alcanzar logros que considera valiosos. Se escribe bien-estar (well-being) para diferenciarlo en español de bienestar (welfare) éste último asociado a las teorías bienestaristas. Para mayor detalle ver Sen, Amartya, 1992. *Inequality Reexamined*, Oxford University Press y Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. Traducido para Alianza Editorial como *Nuevo Examen de la Desigualdad*.

⁷ En esta oportunidad la definición de los puntos de corte se llevó a cabo aplicando el método estadístico *K-means*. Este método agrupa las observaciones minimizando la distancia respecto de un punto definido como centro de cada grupo.

⁸ El artículo 29 del Decreto 4355 de 2005 Numerales 18, 19 y 20, por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación, confirman el compromiso por parte de esta institución en el diseño e implementación de instrumentos de focalización: i) Diseñar, desarrollar y perfeccionar instrumentos de focalización que permitan racionalizar el gasto público social, ii) Diseñar, poner en marcha y evaluar tecnologías para la focalización y orientar a la sociedad sobre los propósitos de estas tecnologías, en cuanto a su función de control en su correcta aplicación y iii) Diseñar instrumentos de recolección de datos, elaborar indicadores de tipo social y brindar capacitación en el tema.

De la misma forma, se tienen en cuenta las solicitudes realizadas al Departamento Nacional de Planeación en el Conpes Social 100 de 2006, entre las cuales están: i) evaluar las metodologías de los instrumentos de focalización de su competencia e implementar acciones que garanticen su actualización, aplicación y administración transparente; y ii) evaluar y recomendar acciones que orienten el uso adecuado de los instrumentos de focalización de su competencia.⁹.

ii) *Razones de política social*

En materia de política social, el Conpes Social 100 resalta la necesidad de avanzar en dos aspectos:

- La definición del concepto de vulnerabilidad y su inclusión dentro de mediciones orientadas a la focalización. Explícitamente, el Conpes Social 100 recomienda adelantar los estudios para avanzar conceptual, técnica y operativamente para diseñar instrumentos de focalización asociados a la valoración de las condiciones de vulnerabilidad¹⁰.
- El uso adecuado de los instrumentos de focalización. El Conpes Social 100 enfatiza el compromiso por parte de los responsables de diseñar la política y los programas sociales para que en el momento de establecer las condiciones de entrada y salida definan los puntos de corte en coherencia con el objetivo general del programa y las características de la población objetivo. Estrechamente relacionado con lo anterior, la definición de las condiciones de salida debe encaminarse a que los beneficiarios sean agentes activos para la acumulación de activos físicos y humanos¹¹.

La actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de los beneficiarios de programas sociales; y particularmente el diseño e implementación del nuevo instrumento Sisbén, incorporan consideraciones relacionadas con el concepto de vulnerabilidad y lineamientos generales para su buen uso por parte de los programas sociales.

⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, 2006, *Lineamientos para la focalización del gasto público social*, CONPES Social 100. Pág. 25.

¹⁰ *Ibid.* Pág. 25.

¹¹ *Ibid.* Pág. 21.

iii) *Razones técnicas*

Una de las principales razones que motiva el diseño e implementación del nuevo índice es la desactualización de las variables y los ponderadores utilizados en el diseño del índice Sisbén II. El índice Sisbén, interpretado como una medida de estándar de vida, permite definir un patrón común frente al cual se valoran las condiciones de vida de los hogares, y que a su vez posibilita efectuar comparaciones interpersonales. “*Las variables incluidas en el indicador son importantes en tanto que sirven como instrumentos para obtener información sobre la vida que llevan las personas*”¹². Los bienes y servicios seleccionados para conformar el patrón de medida cambian a través del tiempo. Las variables y los ponderadores del índice Sisbén II se obtuvieron a partir de la información de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997. Transcurridos diez años de la selección de variables y de la obtención de los ponderadores del índice Sisbén, surge la necesidad de actualizar la estructura del indicador para dar respuesta a las nuevas condiciones de vida de la población.

En segundo lugar, dado que el principal uso del índice Sisbén es el de servir como instrumento para la identificación y selección de beneficiarios de los programas sociales es muy común que las personas aprendan a manipularlo con el tiempo. La utilidad del indicador pierde vigencia en la medida en que se generalizan prácticas para alterar la información suministrada¹³. Se hace necesario por tanto identificar y reemplazar aquellas variables que con frecuencia son objeto de distorsión para que el sistema no pierda su precisión como instrumento de focalización.

Para dar respuesta a los aspectos señalados anteriormente se lleva a cabo la evaluación del índice actual¹⁴. Siguiendo la metodología aplicada en la evaluación de la primera versión del indicador, se analizó la pertinencia de las variables incluidas en el

¹² Cortés, Darwin; Gamboa, Luis Fernando; González, Jorge Iván, 1999. *Un marco teórico para un indicador tipo Sisbén*. DNP-PNUD-Misión Social. Mimeo. Pág. 42-43.

¹³ Para la administración del instrumento Sisbén se han venido perfeccionando mecanismos de validación y verificación de la información. Uno de estos mecanismos es la interoperabilidad de la base para hacer cruces de información con otras entidades. Un ejemplo particular es el cruce entre declarantes de la DIAN y la base Sisbén. Al cruzar la información de declarantes de los años 2004 y/o 2005 y la base Sisbén para el mismo período, se encontraron 63.000 declarantes en la base, que expandidos a núcleo familiar representan 215.000 personas.

¹⁴ Departamento Nacional de Planeación, 2008, *Índice de Focalización Individual del Gasto Social - Sisbén III*. Informe Técnico.

Sisbén II. Se evaluaron los siguientes aspectos: i) Manipulación y ii) Desgaste en la capacidad de discriminación.

i) *Manipulación de las variables*

El análisis del grado de manipulación se realizó comparando las variables sintomáticas¹⁵ para dos cortes de la base Sisbén (por ejemplo, 31 de agosto de 2006 y 31 marzo de 2007). Los resultados muestran las variables que con mayor frecuencia justifican las novedades de los hogares encuestados. A nivel nacional, el estrato y el número de personas son las variables que los hogares incluyen más frecuentemente dentro de sus solicitudes para revisión del puntaje. Del total de solicitudes, el 30% están relacionadas con la variable estrato (el 26% corresponde a solicitudes no aceptadas¹⁶). El 18% de las solicitudes están relacionadas con la variable número de personas en el hogar, (17% no estaban correctamente justificadas para ser aceptadas). Cabe anotar, que la variable estrato es susceptible de manipulación por la manera como se ha venido capturando en la encuesta del Sisbén (se le solicita al encuestado un recibo de energía eléctrica u otro) y no por fallas en el diseño de la estratificación. Una tercera variable que con frecuencia es objeto de cambio es la zona. En efecto, es frecuente el cambio de rural disperso a centro poblado; esta modificación hace que el puntaje de los hogares sea inferior ya que el algoritmo del puntaje de la zona urbana incluye categorías que son más exigentes que las de la zona rural de tal forma que, al ser comparados con una escala más exigente, los hogares que inicialmente eran rurales resultan relativamente más pobres.

¹⁵ Se consideran variables sintomáticas, las que al comparar la información de dos cortes de la base del Sisbén en momentos diferentes del tiempo y de manera sucesiva, presentan cambios significativos que hacen que se modifique el puntaje y el nivel y por lo tanto se requiere de una justificación o soporte para su validación. www.sisben.gov.co

¹⁶ El proceso para aceptar una modificación o actualización es el siguiente: El DNP solicita al municipio el envío de los soportes de las modificaciones o actualizaciones, éste envía la información y el DNP evalúa si se acepta o no la modificación dependiendo de si los soportes corresponden a lo exigido. Las actualizaciones o modificaciones rechazadas no se incluyen en el consolidado nacional y se mantiene la información anterior. Departamento Nacional de Planeación, 2008, *Guía para el uso y administración del Sisbén*. Págs. 31-32.

ii) *Pérdida de la capacidad de discriminación de las variables*

Se encontró que las variables que han ido perdiendo capacidad de discriminación entre pobres y no pobres¹⁷ en la zona urbana son: ubicación del suministro de agua, ubicación del sanitario, conexión del inodoro, proporción de trabajadores, escolaridad del cónyuge y atraso escolar de los hijos. En la zona rural son: ubicación del suministro de agua, número de baños y exclusividad del teléfono, escolaridad del jefe del hogar, escolaridad del cónyuge y atraso escolar de los hijos.

A medida que algunas variables pierden su capacidad de discriminación, el potencial del índice se va concentrando en un conjunto más reducido de variables. Los resultados para la zona urbana indican que cinco variables están determinando la probabilidad de pertenecer a los dos primeros niveles del índice Sisbén II. De mayor a menor importancia son: estrato, número de bienes, educación del jefe del hogar, educación del cónyuge y hacinamiento. En la zona rural el desgaste del índice ha sido menor; a excepción de tipo de piso, número de baños y atraso escolar, las variables definidas siguen contribuyendo al cálculo del puntaje.

Tanto la manipulación producto de la práctica como el desgaste de la capacidad de discriminación de las variables se reflejan en parte en la eficiencia del instrumento. La manera de evaluar la eficiencia es a través de los errores de inclusión y exclusión¹⁸. Para su análisis se tomó como variable de referencia el gasto per cápita¹⁹. El análisis de la eficiencia horizontal para el total nacional indica que el 19.3% de la población pobre queda clasificada por fuera de los niveles 1 y 2 del Sisbén II. Por su parte, la eficiencia vertical revela que el 25.4% de la población en los niveles 1 y 2 del Sisbén II son no pobres.

¹⁷ En la zona urbana, los hogares pobres corresponden a los primeros cinco deciles del gasto per capita. En la zona rural, se define como pobres a los primeros siete deciles.

¹⁸ El error de inclusión hace referencia al porcentaje de personas incluidas dentro de la población potencialmente beneficiaria de los programas sociales, pero que por sus características no deberían ser beneficiarios. El error de exclusión es el porcentaje de personas que por sus características deberían ser beneficiarios de los programas sociales pero que no fueron clasificados dentro de la población potencialmente beneficiaria.

¹⁹ En la zona urbana se tomaron los cinco primeros deciles de gasto como el corte para identificar a los pobres, en la zona rural se tomaron los siete primeros deciles.

En la zona urbana los errores de exclusión e inclusión son cercanos (21% y 19.7%, respectivamente). El error de inclusión en la zona rural (47.2%) es considerablemente más alto que el nacional (25.4%) y el urbano (19.7%).

Eficiencia del índice Sisbén II por deciles de gasto per cápita. ECV-2003

Zona	Eficiencia Horizontal	Eficiencia Vertical	Error de Exclusión	Error de Inclusión
Urbano	79.0%	80.3%	21.0%	19.7%
Rural	92.4%	52.8%	7.6%	47.2%
Total	80.7%	74.6%	19.3%	25.4%

Fuente: Cálculos a partir de ECV-2003. Departamento Nacional de Planeación, 2008, *Índice de Focalización Individual del Gasto Social- Sisbén III*. Informe Técnico.

El diseño e implementación del Sisbén III debe encaminarse a mejorar la eficiencia, aunque siempre habrá un margen de tolerancia técnica a los errores de inclusión y exclusión, habida cuenta de las características del proceso metodológico y estadístico que subyace a la construcción de este tipo de índices²⁰.

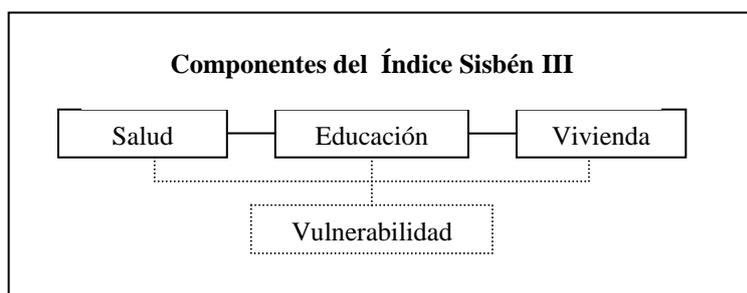
IV. PROPUESTA PARA EL ÍNDICE SISBÉN III

El índice Sisbén III mantiene la línea conceptual de la versión anterior. Está enmarcado dentro de un enfoque multidimensional de pobreza. Se define como un índice de estándar de vida conformado por tres dimensiones: salud, educación y vivienda²¹. Adicionalmente, siguiendo las recomendaciones del CONPES Social 100, el

²⁰ Tomando como referencia un índice aproximado de recursos, Coady et al menciona lo siguiente en relación con el trade-off presente en el manejo del error de inclusión y exclusión: “En general, las acciones que se adopten para reducir un tipo de error pueden conducir al aumento del otro. Por ejemplo, introducir reglas más exigentes para la identificación de las personas no pobres puede hacer más difícil el suministro de la información requerida para los pobres. Así, mientras se reduce el error de inclusión, es posible que se incremente el error de exclusión. De manera similar, incrementar el punto de corte del puntaje de una prueba aproximada de recursos, con el objetivo de reducir subcobertura, puede aumentar el error de inclusión”. Coady, David; Grosh, Margaret; Hoddinott, John; 2004. *Targeting of Transfers in Developing Countries*. World Bank. Pág. 11. Traducción nuestra.

²¹ La selección de las dimensiones se llevó a cabo siguiendo la metodología para la definición de una lista de capacidades y funcionamientos básicos aplicada en Alkire, Sabina, (2007) - *Choosing dimensions: the capability approach and multidimensional poverty*, Chronic Poverty Research Centre, Working Paper 88. Oxford. Se emplearon simultáneamente cinco alternativas para conformar la lista de capacidades y funcionamientos: i) Realizar consideraciones a partir de la teoría: revisión de la literatura, ii) Construir la lista a partir de consensos públicos y acuerdos de alta legitimidad (Constitución Política y Objetivos de Desarrollo del Milenio), iii) Basarse en estudios empíricos (Estudio de Voces de los Pobres para Colombia), iv) Partir de los datos disponibles: Censo 2005, Gran Encuestas Integrada de Hogares 2007, Encuestas de Calidad de Vida 2003 y v) Emplear procesos participativos (encuestas a entes territoriales que utilizan el instrumento Sisbén). Los resultados de las dimensiones identificadas se encuentran en el Anexo 2.

índice Sisbén III incorpora variables relacionadas con la vulnerabilidad individual y contextual²².



Dado que el Sisbén III es un índice de estándar de vida, no es estrictamente comparable con medidas de pobreza por carencia de ingresos como las líneas de indigencia y pobreza. El que incluya un conjunto de bienes y servicios no quiere decir que se trate exclusivamente de una medida aproximada de recursos (proxy means test)²³. Su carácter multidimensional no está dado por el hecho de incluir información variada, sino por estar enmarcado en dimensiones que son constitutivas de la vida y que reflejan el bien-estar de las personas.

Como índice de estándar de vida, el Sisbén III especifica un 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. 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

²² La vulnerabilidad contextual se captura a través de variables a nivel municipal.

²³ Tanto el ingreso como el consumo son utilizados para la construcción de indicadores de recursos (means test). Este tipo de indicadores presentan limitaciones en términos de costos y verificación ya que existen dificultades operativas para medir directamente el ingreso de las personas. Como alternativa suelen utilizarse los indicadores aproximados de recursos (proxy means test). En este caso, se define un conjunto de variables que sirven como estimativo del ingreso.

homicidios, oferta de servicios de salud y educación a nivel municipal, tasa de mortalidad infantil del municipio).

De acuerdo con los resultados de la evaluación del índice Sisbén II, se excluyeron variables por razones de manipulación, dificultad en su comprensión y desgaste de la capacidad para discriminar la población pobre. Así mismo, se incluyeron nuevas variables teniendo en cuenta que el índice es una medida de estándar de vida. Es importante mencionar que la elección de las variables no es a priori: su inclusión se llevó a cabo: i) teniendo en cuenta que aportaran información sobre las condiciones de vida de los hogares en logros básicos que se consideran constitutivos de la vida, y ii) de acuerdo con la disponibilidad de información en diferentes fuentes (Encuesta de Calidad de Vida – ECV- 2003, Encuesta de Demografía y Salud 2005, Censo 2005 y Gran Encuesta Integrada de Hogares –GEIH- 2007).

La implementación del nuevo índice considera la evaluación de la metodología estadística para la obtención del puntaje. La capacidad del índice para valorar las condiciones de vida de los hogares no depende únicamente de la elección de las variables; también es necesario contar con una metodología que permita diferenciar correctamente las condiciones de vida de la población.

La metodología seleccionada para la aplicación del índice Sisbén III debe facilitar el cumplimiento de las siguientes propiedades:

- **Monotonicidad:** Generar un índice que refleje los cambios en las condiciones de vida de la población. En la medida que el estándar de vida es más alto, el puntaje del índice debe mejorar.
- **Informatividad:** Estrechamente relacionado con el punto anterior, el índice Sisbén III debe capturar los avances de la política social; es decir, debe ser sensible al impacto de los programas sociales.
- **Robustez:** La estructura del índice no se debe alterar fácilmente cuando se incluye o excluye una variable. Lo anterior para garantizar que el puntaje final del índice no esté concentrado en pocas variables y de esta forma evitar que sean fácilmente identificadas para su posterior manipulación.

El diseño del índice Sisbén III contempla modificar la desagregación geográfica para la estimación de los ponderadores. Dos razones motivan este cambio: la primera de ellas, como se mencionó en la sección anterior, es la manipulación de la variable zona. La segunda son las inquietudes expresadas por las entidades territoriales respecto a la clasificación geográfica actual, principalmente por la dificultad asociada con la definición de centro poblado²⁴.

Actualmente, el índice Sisbén II se estima para dos tipos de zonas: urbana (que incluye cabecera y centro poblado) y rural. Para el índice Sisbén III se propone la siguiente desagregación: 14 (catorce) principales ciudades, Resto Urbano y Rural.

- *Catorce ciudades*: constituida por las catorce principales ciudades sin sus áreas metropolitanas²⁵.
- *Resto Urbano*: compuesta por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.
- *Rural*: conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las catorce principales ciudades.

Otra variación del índice tiene que ver con el cambio de la fuente para la estimación del mismo. La fuente seleccionada para el índice Sisbén III es el Censo 2005. Esta fuente es más completa en términos de la información requerida para el diseño del índice, tiene mayor representatividad frente a otras fuentes, se puede obtener la información requerida a nivel municipal para las variables relacionadas con la vulnerabilidad contextual, permite llevar a cabo la desagregación de acuerdo con las tres

²⁴ Se define (en general) como una concentración de mínimo veinte (20) viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicada en el área rural de un municipio o de un Corregimiento Departamental. Dicha concentración puede presentar características urbanas tales como la delimitación de vías vehiculares y peatonales. Esta definición presenta dificultades para los casos en los cuales no se cumple estrictamente con el número de viviendas establecido. Existen poblaciones que tienen un número inferior a 20 viviendas pero sus características son las de un centro poblado. A pesar de ello se consideran como rural disperso.

²⁵ Las trece principales ciudades son las definidas para las Encuestas de Hogares del DANE: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería y Manizales. Debido a que la ciudad de Santa Marta muestra un tamaño poblacional en el Censo 2005 mayor a algunas de las llamadas trece principales ciudades (mayor a Villavicencio, Pasto, Montería y Manizales), se consideró apropiado incluir a Santa Marta dentro del primer grupo geográfico. La razón por la cual no se incluyeron las áreas metropolitanas es por tener condiciones de vida no necesariamente similares a las de la capital con la cual están asociados. El Índice de Condiciones de Vida (ICV) para las áreas metropolitanas es más cercano al de la categoría resto urbano, razón por la cual se incluyeron en ésta.

zonas definidas y guarda consistencia con los resultados de otras fuentes analizadas (GEIH 07 y ECV 03).

El suministro de información oportuna, actualizada y de calidad hace parte de la finalidad del instrumento Sisbén. La implementación del Sisbén III incluye la adecuación de la plataforma tecnológica para mejorar los procesos de captura y flujo de información entre los diferentes niveles involucrados (municipal, departamental y nacional). La actualización de la plataforma tecnológica también es fundamental para avanzar en la interoperabilidad de la información almacenada en la base Sisbén. De ello depende la posibilidad de llevar a cabo la verificación y validación de dicha información con fuentes externas.

Finalmente, en cuanto a la utilización de la información suministrada por el índice Sisbén, se deben tener en cuenta los lineamientos generales para la focalización del gasto público definidos en el Conpes Social 100. Los errores de inclusión o exclusión de los programas sociales no son resultado exclusivo del instrumento de focalización, razón por la cual se hace necesario que los responsables de administrar los programas definan las condiciones de entrada y salida de la población. Cada programa debe precisar los puntos de corte más apropiados, en lugar de acoger una regla general y definir los criterios de salida²⁶.

En cuanto al uso del nuevo índice, se conserva la continuidad en el puntaje de tal manera que éste varía entre 0 y 100 (al igual que en el SISBEN I y II). Sin embargo, se abre la posibilidad para que los programas sociales, si así lo desean o requieran, y con la asesoría técnica del DNP, puedan fijar los puntos de corte de acuerdo con los objetivos del mismo y a la definición de la población objetivo. Este aspecto permitirá aprovechar en mayor medida el potencial del índice de focalización en función de la depuración y el rediseño de los procesos de focalización de los programas sociales, tal como lo definió el Conpes Social 100 de 2006.

²⁶ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, 2006, *Lineamientos para la focalización del gasto público social*, CONPES Social 100. Pág. 21.

V. PROCESO A SEGUIR

A. Plan de Transición: las entidades que actualmente utilizan el Sisbén, con la asesoría técnica del DNP, deberán diseñar una estrategia para enfrentar la actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales.

El plan de transición se define como la estrategia y el conjunto de acciones y disposiciones administrativas y operativas dirigidas a organizar y armonizar el cambio generado sobre la población potencial beneficiaria de los programas sociales al pasar del índice Sisbén II al índice Sisbén III.

El plan de transición debe cubrir los siguientes aspectos: i) Efectos de la reclasificación de la población en el esquema de subsidios y programas sociales y ii) Efectos en los procedimientos de asignación de recursos que usan al Sisbén como criterio ordenador.

Para la elaboración del plan de transición, las entidades que actualmente utilizan el Sisbén deberán contemplar los siguientes aspectos con la asesoría técnica del DNP:

- Previsión del impacto: realizar mesas de trabajo con el DNP para prever el impacto del cambio del índice en términos de la población potencialmente beneficiaria de los programas sociales particulares.

- Definir el mecanismo y los tiempos que se contemplarán para adoptar el Sisbén III. Teniendo en cuenta que: i) Una vez se termine el barrido de Sisbén III en cada departamento, se cerrará la base de Sisbén II (no se actualizará) y ii) El plan de transición, en términos de la utilización de la base Sisbén II, deberá extenderse máximo hasta cuando se finalice el barrido de Sisbén III en todo el país. Deben diferenciarse dos aspectos del plan de transición; el que tiene que ver con la gestión de la información de la base Sisbén, y el que está relacionado con la permanencia de los actuales beneficiarios de los programas sociales. El DNP está en competencia de delimitar solamente el plazo máximo en cuanto a la gestión de la base Sisbén. La permanencia de

los actuales beneficiarios es competencia de los programas sociales, ellos deben considerar la fijación de plazos máximos²⁷.

- Decidir si determinará o no puntos de corte específicos para sus programas sociales y en caso afirmativo realizar mesas de trabajo con el DNP para definirlos.

Las funciones del DNP en el marco del diseño del plan de transición serán las siguientes:

-Efectuar la asesoría técnica en caso de que las entidades decidan establecer o replantear los puntos de corte de sus programas sociales. En este aspecto, el DNP traducirá al lenguaje del índice Sisbén III la definición de la población objetivo de los programas sociales teniendo en cuenta, de un lado, la necesidad de potenciar la capacidad de discriminación del índice de focalización y, de otro lado, el diseño de los programas.

-Efectuar la asesoría técnica que se requiera para identificar los distintos grupos poblacionales sobre los cuales se realizará el plan de transición. En este sentido, el acompañamiento será estrictamente técnico y respetará el diseño de cada programa: el DNP delimitará las poblaciones en transición a partir del cálculo del índice de estándar de vida Sisbén III y entregará, con la anticipación que se requiera, la información relacionada con la secuencia del barrido del Sisbén III. Este punto permitirá prever el impacto del cambio del índice sobre la selección de los beneficiarios de los programas sociales.

- Garantizar que el proceso de transición permita avanzar en el corto, mediano y largo plazo hacia los lineamientos expuestos en el Conpes Social 100 de 2006, cuyo objeto es el de optimizar los procesos de identificación, selección y asignación del gasto social. En este sentido se debe avanzar hacia el fortalecimiento de los aspectos técnicos, administrativos, operativos y tecnológicos que faciliten la interoperabilidad y el diseño de procesos de focalización que contemplen la combinación de instrumentos de focalización individual (Sisbén), geográfica (estratificación y mapas de pobreza, entre

²⁷ Este punto aplica si las entidades tomen la decisión de cesar la condición de beneficiario para un conjunto de personas por efecto de la reclasificación.

otros) y categórica (grupos vulnerables como población desplazada, grupos étnicos, madres cabeza de familia, etc.)

B. Cambios en la operación del instrumento

El DNP implementará una nueva plataforma tecnológica que permitirá una mayor operacionalización de los nuevos procesos de administración de la base del Sisbén que deberán asumir los municipios y departamentos. La plataforma tecnológica permitirá una mayor comunicación entre los diferentes usuarios de la base del Sisbén.

El cambio en la plataforma tecnológica puede plantear algunas dificultades en la operación de la base del Sisbén por parte de los usuarios (municipios, departamentos, entidades del orden nacional y municipal). Estas dificultades están relacionadas con el afianzamiento en el manejo del software, la infraestructura tecnológica y el reforzamiento de la relación entre los diferentes actores del Sisbén (administradores municipales, coordinadores departamentales, orden central, entidades).

Para superar estas dificultades, el DNP coordinará el diseño y la implementación de un plan para la administración del cambio entre los usuarios de la base del Sisbén, orientado a disminuir el impacto de las dificultades que pueda generar la entrada en funcionamiento de esta plataforma, haciendo énfasis en las ventajas del uso de los nuevos instrumentos y destacando el valor agregado que representa el sistema para cada uno de los involucrados.

VI. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación recomienda al CONPES SOCIAL:

1. Mantener el instrumento Sisbén como sistema para la identificación de potenciales beneficiarios de los programas sociales.

2. Aprobar los lineamientos generales de actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de los beneficiarios de programas sociales expuestos en este documento.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - Diseñar y desarrollar el plan operativo para realizar la actualización del instrumento acorde con los criterios establecidos en el presente documento. El plan operativo deberá incorporar elementos ya probados por el DANE, como los controles de calidad de la recolección en tiempo real, de tal forma que se optimice la base de cierre de barrido y se minimicen los errores de inclusión y exclusión que se puedan generar en esta etapa del proceso. En este sentido, el operativo deberá contemplar los siguientes aspectos:
 - La organización del trabajo tanto en campo como en oficina, buscando las relaciones óptimas entre los equipos de trabajo.
 - El esquema de capacitación del personal de acuerdo a los perfiles y roles establecidos.
 - Implantación de un sistema de monitoreo y control que permita detectar y corregir de manera oportuna situaciones que puedan influir en la calidad de la información.
 - Definición de mecanismos de transmisión y consolidación de la información.
 - Disposición de la información para análisis de consistencia.
 - Definir los parámetros generales y por tipología de programa que servirán de apoyo a las entidades que utilizan el instrumento para que establezcan los puntos de corte específicos de acuerdo con los objetivos de sus programas si así lo desean o requieren.
 - Asesorar técnicamente a las entidades para la elaboración el plan de transición del Sisbén II al Sisbén III.
 - Diseñar e implementar una nueva plataforma tecnológica que permita una mayor comunicación entre los usuarios de la base del Sisbén al tiempo que mejore la

operacionalización de los diferentes procesos de la base de datos (actualización, controles de calidad, cruces de información y certificación de la base).

- Presentar al Ministerio de la Protección Social, a más tardar el 30 de marzo de 2009, la estrategia de ajuste de asignación de recursos del Sistema General de Participaciones para la atención de la población pobre no asegurada y actividades no cubiertas con subsidios a la demanda en aquellos territorios cuya estimación de la población haya variado como efecto de la aplicación del Sisbén III. Previamente, el Ministerio de la Protección Social enviará la proyección por municipio de los afiliados al régimen subsidiado de la vigencia 2009 y la proyección de la población afiliada al régimen contributivo de la población de los niveles 1, 2 y 3.
- Presentar al Ministerio de la Protección Social a más tardar el 30 de septiembre de 2008 el diseño de los operativos de campo para aplicación del Sisbén III especificando entre otras: actividades previstas, recursos dispuestos, diferencias del operativo por tipología de municipios (definidas por el tamaño de la población), tiempos estimados de ejecución, responsabilidades departamentales y municipales.

4. Solicitarle al Departamento Administrativo Nacional de Estadística:

- Ofrecer la asistencia necesaria al Departamento Nacional de Planeación en el diseño desarrollo del operativo de recolección.

5. Solicitar a las entidades del orden nacional y territorial que utilizan el instrumento Sisbén para la identificación y selección de potenciales beneficiarios:

- Diseñar el plan de transición para los respectivos programas sociales mediante la conformación de mesas de trabajo con el Departamento Nacional de Planeación.
- Definir los puntos de corte de sus programas sociales y, en caso de que considere modificarlos, conformar las mesas de trabajo con el Departamento Nacional de Planeación para llevar a cabo este propósito.

6. Solicitar a las entidades territoriales que:

- De acuerdo con el artículo 76.14.4 de la Ley 715 de 2001, realicen los ajustes presupuestales necesarios para cofinanciar el proceso de implantación del Sisbén III, una vez el Departamento Nacional de Planeación les informe sobre el cronograma del operativo, en el cual la Nación aportará el 70% de la financiación y el Municipio el 30%.
- De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, adoptar la metodología del Sisbén III y los lineamientos expuestos en el presente documento.

Anexo 1

Instituciones y programas del orden nacional que utilizan el Índice Sisbén para focalizar

Institución	Programas	Criterios de focalización
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Educador Familiar - Hogares FAMI - Materno infantil - Hogares Comunitarios de Bienestar - Hogares Infantiles - Lactantes y Preescolares - Subsidio para el desarrollo de la niñez - Jardines Comunitarios - Apoyo a la atención de niños sordos - Desayunos infantiles tipo 1 y 2 - Clubes Pre-juveniles y Juveniles - Asistencia Nutricional al Escolar y Adolescente - Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor - Acciones de Apoyo a la Población Rural Dispersa 	Principal criterio: Índice Sisbén, complementado con características de la población objetivo
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional	<ul style="list-style-type: none"> - Familias en Acción - Reconversión socio laboral 	Índice Sisbén con características de las familias
Ministerio de la Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Protección Social al Adulto Mayor –PPSAM - Fondo de Solidaridad pensional - Subcuenta de subsistencia - Régimen Subsidiado de Salud 	Principal criterio: Índice Sisbén
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidio para Vivienda de Interés Social (VIS) Rural 	Principal criterio: Índice Sisbén
Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidio de interés social - Hogares sector formal, subsidio en dinero - Subsidio de interés social - Hogares sector informal - Subsidio de interés social - Hogares rurales, subsidio en dinero - Subsidio de interés social - Subsidio en lotes 	Índice Sisbén complementado con ingresos y características de la familia
SENA	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Jóvenes en Acción - Programa Jóvenes Rurales 	Índice Sisbén con criterio edad
ICETEX	<ul style="list-style-type: none"> - Programa ACCES 	Índice Sisbén y estrato socioeconómico
Ministerio de Educación Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Gratuidad en matrícula y pensión para nivel básica primaria - Subsidio de alimentación escolar, transporte escolar y útiles - Subsidios condicionados asistencia en secundaria (Bogotá) 	Índice Sisbén con criterio edad
RED JUNTOS		

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

Anexo 2

Dimensiones identificadas: Método normativo, consenso público, estudios empíricos, proceso participativo

<i>Método</i> →	<i>Revisión de Literatura</i>	<i>Constitución Política</i>	<i>Objetivos de Desarrollo del Milenio</i>	<i>Estudios Empíricos (Voces de los Pobres para Colombia)</i>	<i>Proceso Participativo (Consulta sobre SISBEN II)</i>
<i>Dimensiones</i> ↓					
Vida	✓	✓			
Salud	✓	✓	✓		✓
Nutrición	✓	✓	✓		✓
Educación	✓	✓	✓	✓	✓
Vivienda	✓	✓			✓
Empleo	✓	✓		✓	✓
Seguridad	✓	✓		✓	✓
Interacción Social (Emociones, Autonomía, Dignidad, Libre Expresión)	✓	✓			

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

Anexo 3

COMPONENTES ÍNDICE SISBÉN III			
SALUD	EDUCACIÓN	VIVIENDA	VULNERABILIDAD
<ul style="list-style-type: none"> • Discapacidad permanente • Adolescente con hijo 	<ul style="list-style-type: none"> • % adultos con analfabetismo funcional • % inasistencia escolar • Atraso escolar • % niños trabajando • % adultos con secundaria incompleta o menos 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de unidad de vivienda • Fuente de agua para consumo • Tipo de conexión sanitario • Exclusividad del sanitario • Material de los pisos • Material de las paredes • Eliminación de basuras • Tipo de combustible para cocinar • Hacinamiento 	<p><i>Individual:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de personas en el hogar • Tipo de jefatura • Tasa de dependencia demográfica • Tenencia de activos <p><i>Contextual:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • % Tasa de mortalidad infantil (municipal) • % Tasa de homicidios (municipal) • % Tasa de cobertura neta por nivel educativo (municipal) • % Uso de servicios de salud general dada una necesidad (municipal)