Documento

CONPES

3877

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

DECLARACIÓN DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DE POTENCIALES BENEFICIARIOS (SISBÉN IV)

Departamento Nacional de Planeación

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 5 de diciembre de 2016

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

Germán Vargas Lleras
Vicepresidente de la República

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Luis Carlos Villegas Echeverri
Ministro de Defensa Nacional

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Germán Arce Zapata
Ministro de Minas y Energía

Yaneth Yiha Tovar
Ministra de Educación Nacional

Elsa Noguera De la Espriella
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Jorge Eduardo Rojas Giraldo
Ministro de Transporte

Alejandro Olaya Dávila
Director Colciencias (E)

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Jorge Eduardo Londoño Ulloa
Ministro de Justicia y del Derecho

Aurelio Iragorri Valencia
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Clara Eugenia López Obregón
Ministra de Trabajo

Maria Claudia Lacouture Pinedo
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Luis Gilberto Murillo Urrutia
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

David Luna Sánchez
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Tatyana Orozco de la Cruz
Directora Prosperidad Social

Simón Gaviria Muñoz
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Luis Fernando Mejía Alzate
Subdirector Sectorial

Manuel Fernando Castro Quiroz
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Resumen ejecutivo

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social la declaratoria de importancia estratégica del nuevo Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV). El Sisbén es el principal instrumento de focalización individual utilizado por la gran mayoría de los programas sociales en el país desde 1995. En la actualidad se utiliza su tercera versión (Sisbén III), cuya base de datos se terminó de recoger en 2011. La focalización del gasto social permite priorizar la población con mayores necesidades económicas y sociales, y permite mayor eficiencia del gasto.

Existen varios problemas con el Sisbén III que se pueden resumir en dos grupos: uno relacionado con su enfoque, y otro con la calidad de su información. El primero se refiere a que la metodología se relaciona exclusivamente al estándar de vida de los hogares, con importantes limitantes para identificar la capacidad de generación de ingresos de los hogares. Además, se identifica un desgaste de las ponderaciones de las variables que componen el índice, y un no reconocimiento de las diferencias de pobreza entre territorios. El segundo problema se relaciona con la deficiente calidad de la información de la población registrada, que surge por la desactualización y manipulación de la misma. Además, se identifican falencias en la recolección de información y la verificación, ante la falta de interacción entre los distintos sistemas de información y registros administrativos.

Con el fin de solucionar el primer grupo de problemas, es necesario cambiar el enfoque del Sisbén a uno que considere tanto la inclusión social (estándar de vida) como la productiva (generación de ingresos). A diferencia del Sisbén III, que se basa en un enfoque de capacidades y adopta una medida de estándar de vida, la nueva metodología propuesta incluye la estimación de un índice de focalización individual basado en la presunción de ingresos. Este índice, combinado con información sobre las condiciones de vida de los hogares, permite hacer un análisis integral de la situación poblacional desde múltiples dimensiones, que incluyen el ingreso. Asimismo, esta nueva versión del índice se alineará con los requerimientos de focalización de los programas sociales del Gobierno, que dan un lugar preponderante a la carencia de ingreso en los hogares.

Para resolver la problemática asociada con las deficiencias en la información registrada en la base de datos, el documento propone estrategias para mejorar, tanto técnica como operativamente, la recolección de información en cuanto a calidad y oportunidad. Asimismo, el documento plantea un ajuste normativo que subsanará los vacíos jurídicos identificados, que limitan la capacidad de las entidades territoriales y del Gobierno nacional para operar el sistema y prevenir y sancionar la manipulación de la información.

Como valor agregado de esta propuesta, se incorpora la georreferenciación de los hogares durante la recolección de información, y el desarrollo de una encuesta Sisbén que permitirá calcular el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel municipal, departamental y nacional.

El desarrollo e implementación de la nueva versión del Sisbén estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación, quien dará los lineamientos a las entidades territoriales para el levantamiento de información y acompañará a las entidades públicas en la transición hacia el uso del nuevo instrumento. La financiación será a través de recursos de la nación por un valor de 70.343 millones de pesos y una contrapartida de las entidades territoriales por 62.389 millones de pesos. La recolección de la información se realizará mediante un operativo de barrido en todo el país entre 2017 y 2019.

La nueva versión del sistema de focalización propuesta, con un enfoque de inclusión integral, dinámico y con información de calidad que se articule con otros registros administrativos, permitirá su consolidación como herramienta de focalización de alta calidad, mejorando la eficiencia en la asignación del gasto público, y promoviendo la disminución sostenida de los niveles de pobreza y desigualdad.

Clasificación: I3, I38.

Palabras clave: focalización; pobreza; programas sociales; enfoque integral; caracterización socioeconómica, registros administrativos, interoperabilidad, recolección de información.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 9
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN 10
2.1. El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén) 10
2.2. Antecedentes de política y justificación de una nueva versión de Sisbén 13
3. DIAGNÓSTICO 17
3.1. El enfoque actual del Sisbén se limita a exclusión social 17
3.1.1. La metodología del Sisbén no reconoce la capacidad de los hogares para generar ingresos 17
3.1.2. El índice Sisbén III asigna un alto peso a pocas variables 20
3.1.3. El Sisbén III no reconoce las diferencias en pobreza entre territorios 22
3.2. Deficiente calidad de la información de la población registrada en el Sisbén 24
3.2.1. Desactualización y manipulación de la información 24
3.2.2. Fallas en la recolección de la información 29
3.2.3. Falta de intercambio de información entre registros de programas 30
3.2.4. Exclusión de grupos especiales: habitantes de la calle y otras poblaciones sin residencia fija 32
4. SISBÉN IV: UN NUEVO ENFOQUE 33
4.1. Objetivo general 34
4.2. Objetivos específicos 34
4.3. Plan de acción 34
4.3.1. Nuevo enfoque para la identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales 34
4.3.2. Implementar mecanismos que permitan mejorar la calidad de la información de la población registrada en el Sisbén 39
4.4. Seguimiento 47
4.5. Financiamiento 48
5. RECOMENDACIONES 51
6. GLOSARIO 53
7. ANEXOS 55

Anexo A: Plan de Acción y Seguimiento (PAS) 55
Anexo B: Aval fiscal del CONFIS 56
Anexo C: Parámetros generales de costeo 57
8. BIBLIOGRAFÍA 60

Índice de tablas

Tabla 1. Casos frecuentes de no ubicación en la base Sisbén III (zona rural) 29
Tabla 2. Diferencias de registro 30
Tabla 3. Proceso de actualización en los programas sociales por cambio de documento de identidad 30
Tabla 4. Número de programas por persona[a] 31
Tabla 5. Modificaciones de la ficha de caracterización socioeconómica 43
Tabla 6. Cronograma de seguimiento 48
Tabla 7. Presupuesto por vigencia y fuente nación 48
Tabla 8. Esquema de apalancamiento 49
Tabla 9. Costos por vigencia 50
Tabla 10. Aportes de la nación de los entes territoriales por vigencia 58
Tabla 11. Costos comparativos entre Sisbén III y Sisbén IV 58

Índice de gráficos

Gráfico 1. Evolución de la base de datos del Sisbén III 12
Gráfico 2. Incidencias de pobreza monetaria y multidimensional y porcentaje de población con puntaje bajo en la base del Sisbén III[a] 18
Gráfico 3. Errores de inclusión y exclusión para puntajes inferiores a 50 19
Gráfico 4. Ponderaciones del modelo Sisbén III según variables por dimensión 21
Gráfico 5. Incidencia de pobreza monetaria por zona geográfica del Sisbén[a] 23
Gráfico 6. Solicitudes de actualización Sisbén entre septiembre de 2015 y agosto 2016 25

Índice de figuras

Figura 1. Proceso del Sisbén 11
Figura 2. Programas con punto de corte definido 13
Figura 3. Principales diferencias entre las metodologías del Sisbén 16
Figura 4. Enfoque actual del Sisbén 22
Figura 5. Ejemplos de inconsistencias en la información 26
Figura 6. Tiempo entre la solicitud de la encuesta y la publicación 28
Figura 7. Nuevo enfoque del Sisbén 35

Índice de mapas

Mapa 1. Cronograma propuesto para el operativo de recolección 45

SIGLAS Y ABREVIACIONES

CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
Fosyga	Fondo de Solidaridad y Garantía
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GPS	*Global Positioning System*
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RESA	Red de Seguridad Alimentaria
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios

1. INTRODUCCIÓN

Colombia ha logrado avances importantes en los últimos años en la reducción de la desigualdad, la disminución de los niveles de pobreza, y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, objetivos primordiales del Estado. Es así como en 2015 la incidencia de pobreza monetaria era de 27,8% de la población, inferior en 9,4 puntos porcentuales a la observada en 2010. Es decir, 4,6 millones de personas superaron la pobreza entre 2010 y 2015 (DANE, 2016). Asimismo, la pobreza multidimensional en 2015 se ubicó en 20,2% de la población, frente a 30,4% en 2010. Por su parte, el índice de desigualdad de Gini pasó de 0,56 a 0,52, en el mismo periodo.

Estos avances han sido resultado esencialmente de un crecimiento económico sostenido, y de un esfuerzo importante del país en el gasto social, que da prioridad a la población con mayores necesidades económicas y sociales. El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén) es el principal instrumento de focalización individual utilizado por los programas sociales en Colombia para este propósito. Este sistema se creó en 1995, y actualmente está vigente su tercera versión. Cada una de las versiones del sistema, así como las consolidaciones en su base de datos, han permitido mejorar los procesos de focalización. Sin embargo, aún persisten algunos problemas.

Como resultado de una evaluación de la base de datos del Sisbén III, se identificaron dos dificultades. La primera corresponde a la divergencia entre el enfoque actual del Sisbén, que se basa en mediciones del estándar de vida, y el enfoque de la política social, que se basa tanto en los estándares de vida como en la capacidad de generación de ingresos. La segunda dificultad se relaciona con la deficiencia en la información registrada en la base de datos del Sisbén. Asimismo, la ausencia de un sistema que permita el intercambio de información entre entidades para facilitar la verificación de la información registrada en el Sisbén, limita la capacidad del Estado para identificar y evitar estas inconsistencias.

En consecuencia, y en respuesta a los hallazgos descritos, el presente documento CONPES propone construir una herramienta consistente y de mayor calidad, que refleje la dinámica de la situación socioeconómica de la población. Además, que ofrezca a las entidades nacionales y territoriales insumos funcionales para la identificación de la población y la formulación de la política pública. Esta nueva versión del Sisbén incorpora un enfoque combinado de presunción de ingresos y estándar de vida que permite identificar personas en exclusión social y productiva. Adicionalmente, se proponen estrategias para mejorar la recolección de la información, tanto técnica como operativamente y, de esta forma, mejorar su calidad y oportunidad. Estas acciones se complementan con ajustes normativos que permitan prevenir y sancionar el fraude, y herramientas de intercambio de información entre entidades para la verificación de la consistencia y calidad de la misma. Como valor

agregado de esta propuesta, se incorpora la georreferenciación de los hogares durante la recolección de información, y el desarrollo de una encuesta Sisbén que permitirá calcular el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel municipal, departamental y nacional[1].

La actualización del instrumento de focalización se soporta en el artículo 165 de la Ley 1753 de 2015[2], modificatorio del artículo 48 de la Ley 715 de 2001[3], según el cual le corresponde al Departamento Nacional de Planeación (DNP) definir cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios.

La implementación de la nueva versión del Sisbén (Sisbén IV) se realizará entre 2017 y 2019, lo cual requiere, desde el punto de vista fiscal, de la aprobación de vigencias futuras ordinarias que exceden el periodo de gobierno. Por esto, se solicita al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobar la declaratoria de importancia estratégica del Sisbén IV. Lo anterior, con base en el aval fiscal al proyecto otorgado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) en sesión del 20 de octubre de 2016.

El presente documento está organizado en cinco secciones incluida esta introducción. La segunda sección resume los antecedentes sobre los instrumentos de focalización en el país y justifica la propuesta de una nueva herramienta. La tercera presenta el diagnóstico sobre la situación actual del instrumento de focalización individual y plantea los problemas de metodología y de calidad de la información. La cuarta sección describe los objetivos y las estrategias para alcanzarlos. En particular, describe el nuevo enfoque del Sisbén IV y los mecanismos propuestos para mejorar la calidad de la información. Por último, la quinta sección presenta las recomendaciones al CONPES.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén)

El Sisbén es un registro de potenciales beneficiarios de programas sociales al que puede ingresar cualquier colombiano. Su objetivo principal es ordenar a la población

[1] En la actualidad solo puede ser calculado a nivel nacional, por zonas (urbana y rural) y por grandes regiones (Atlántica, Oriental, Central, Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, y Pacífica sin Valle del Cauca). Ver: https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/392.

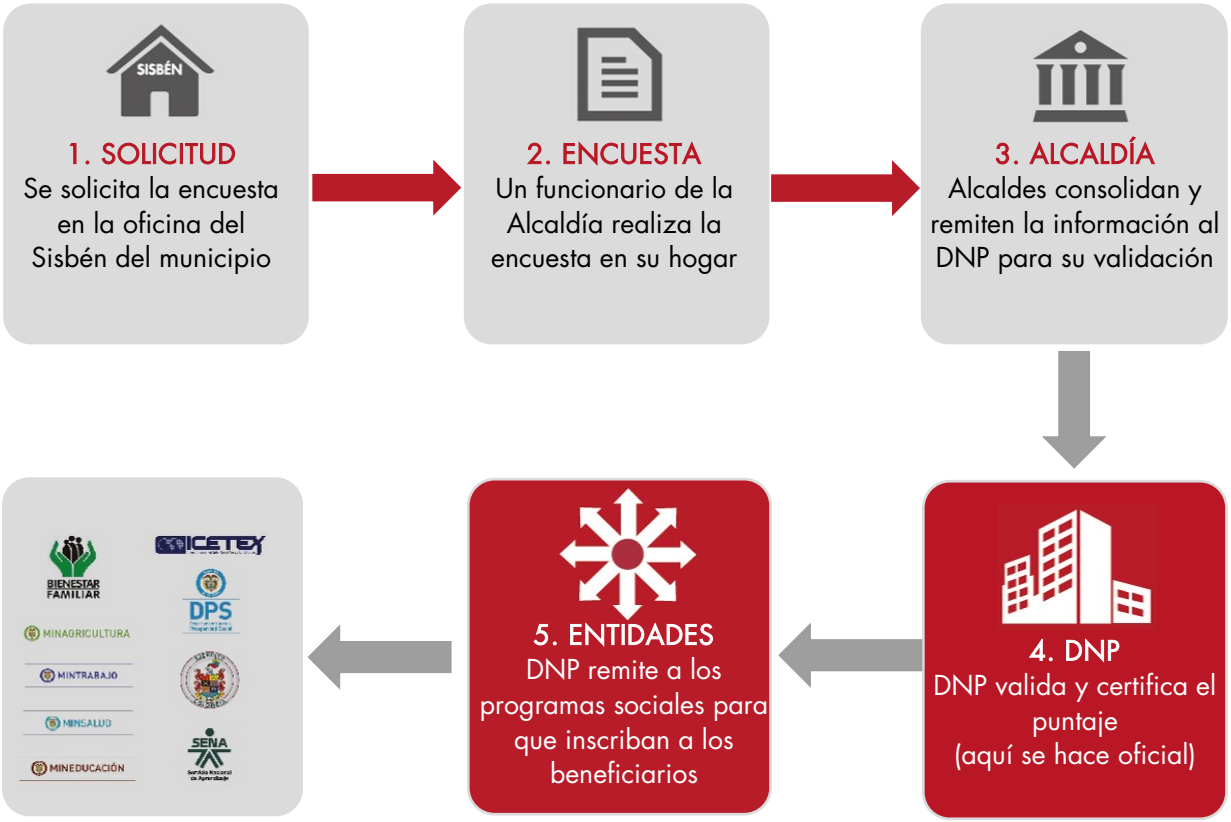
[2] Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*.

[3] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

mediante un puntaje de acuerdo con sus características, y así identificar los potenciales beneficiarios de la oferta social. Al ser una herramienta de focalización individual, es un insumo importante para la oferta social en la entrega de subsidios y beneficios a la población[4].

Para realizar la identificación de potenciales beneficiarios de los programas sociales, el Sisbén ha establecido un esquema de articulación entre los entes territoriales y la nación para la recolección de la información y el posterior cálculo del puntaje, como se observa en la Figura 1. Este esquema consiste en la definición de competencias para cada nivel de gobierno, donde las entidades territoriales tienen la responsabilidad de realizar el levantamiento y mantenimiento de la información mediante visitas *in situ* a los hogares que hayan solicitado la realización de la encuesta.

Figura 1. Proceso del Sisbén



Fuente: DNP, 2016.

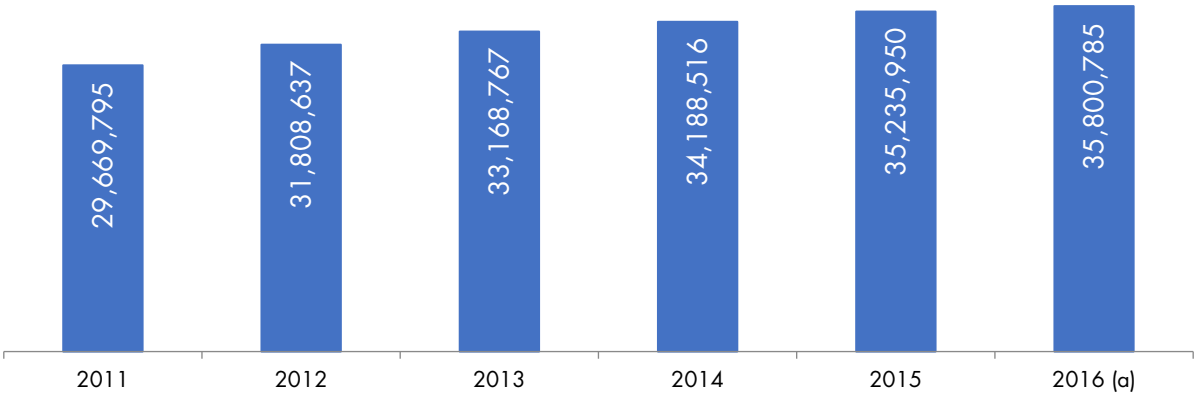
[4] Se entiende que las personas o los grupos son vulnerables dependiendo de su capacidad de respuesta a los distintos tipos de riesgo. En esta relación, serán más vulnerables quienes tengan una menor capacidad de respuesta ante un riesgo determinado (Cecchini, 2011).

Esta información es remitida al Gobierno nacional, específicamente al DNP, que tiene la competencia de consolidar la información remitida por cada territorio en una sola base nacional, realizar controles de calidad, hacer el cálculo del puntaje, y publicar la base nacional certificada. El DNP debe además remitir esta base a las entidades que realizan su focalización con base en el Sisbén, quienes tienen la competencia de vincular los potenciales beneficiarios a la oferta social pertinente.

Como resultado del trámite descrito anteriormente, desde que entró en operación el Sisbén III en 2011, el número de registros válidos en la base de datos ha aumentado en 20,6%[5]. A septiembre de 2016, la base de datos cuenta con 35.800.785 personas registradas, como se observa en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Evolución de la base de datos del Sisbén III

Personas registradas



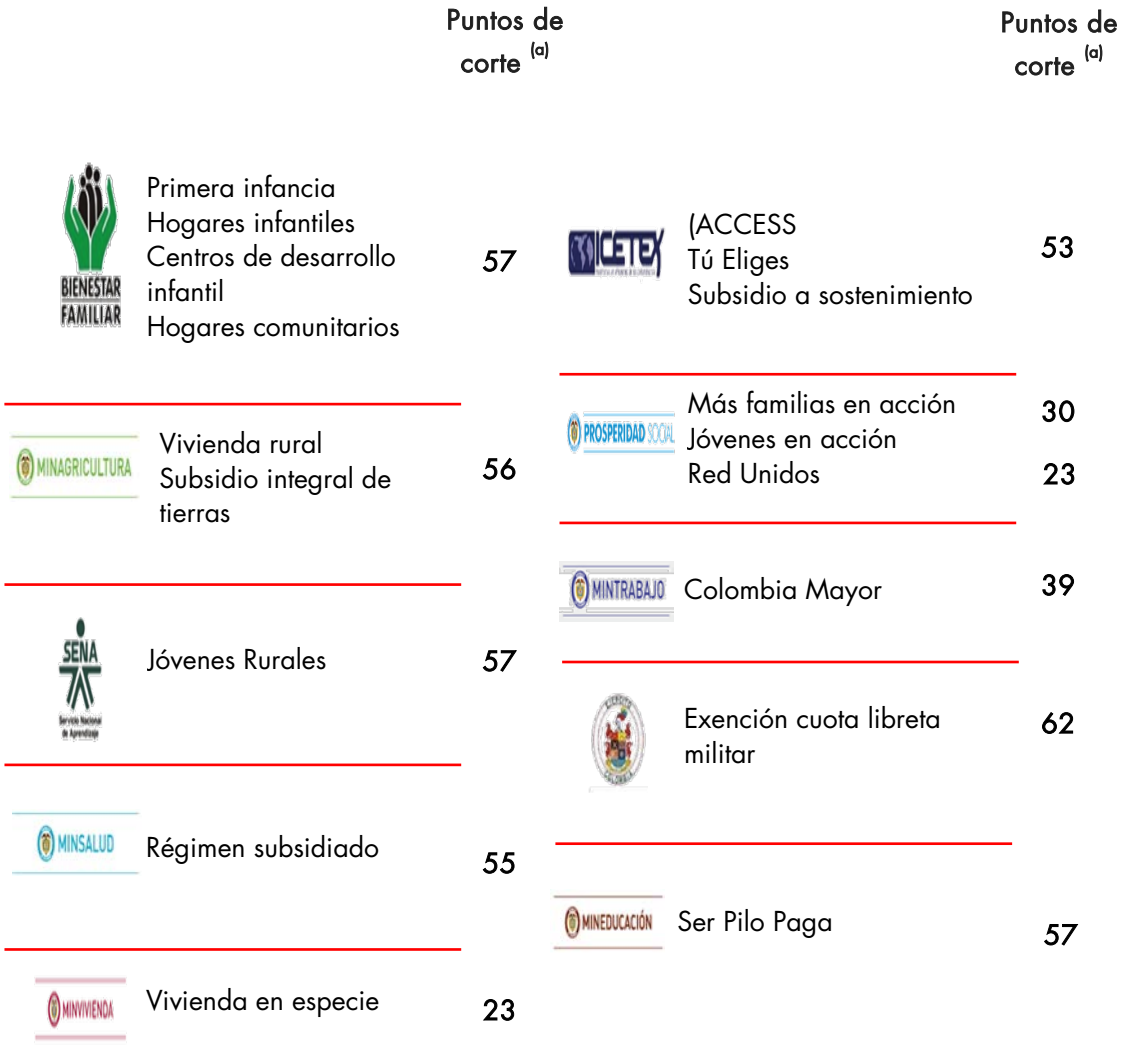
Fuente: DNP, 2016.

Nota: [(a)] Corresponde al corte de septiembre de 2016.

Actualmente, el Sisbén sirve de instrumento para la focalización de veinte programas sociales del Gobierno nacional, que cuentan con un punto de corte definido como criterio de elegibilidad de la población para vincularse al programa. En la Figura 2 se enumeran estos programas y el punto de corte establecido en cada uno. El puntaje Sisbén se construye teniendo en cuenta los tres niveles de desagregación (14 ciudades, zona urbana y zona rural) con el objetivo de lograr responder a las particularidades territoriales.

[5] Comparado con el número de registros a septiembre de 2016.

Figura 2. Programas con punto de corte definido



Fuente: DNP, 2016.

Nota: [a] Corresponde al puntaje para catorce ciudades principales.

2.2. Antecedentes de política y justificación de una nueva versión de Sisbén

El artículo 366 de la Constitución Política de Colombia define como fines sociales del Estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Para lograrlo, y basado en el artículo 350 de la misma, el Estado destina de manera prioritaria una porción del gasto público a la inversión social. Con este fin, utiliza un instrumento de focalización que ha permitido orientar el gasto social a la población más vulnerable, buscando el mayor impacto posible en los programas sociales. En el artículo 30 de la Ley 60

de 1993[6], derogado por el artículo 113 de la Ley 715 de 2001, y el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007[7] que modifica el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, se establece normativamente este concepto de focalización y se otorga al Gobierno nacional, a través del CONPES, la facultad de dar los lineamientos del proceso, que deberán ser revisados cada tres años.

La focalización del gasto social inició en 1994 con el Documento CONPES Social 22 *Focalización del gasto social en las entidades territoriales,* en el cual se establecieron dos tipos: geográfico e individual, dependiendo del tipo de programa. Para la focalización individual, se especificó el uso de una Ficha de Clasificación Socioeconómica de Hogares, Familias o Individuos, que en la práctica se convirtió en el Sisbén. De esta forma, el Sisbén, en su primera versión, inició su implementación en 1995 en todos los municipios del país, empleando los instrumentos de recolección y cálculo de puntajes establecidos por el DNP. Sin embargo, cada municipio manejaba su base de datos de manera aislada, sin que existiera un mecanismo de consolidación de una única base nacional. Posteriormente, el Documento CONPES Social 40 *Focalización del gasto social*, aprobado en 1997, definió el Sisbén como el instrumento de focalización individual, estipulando que este debería utilizarse para todos los programas que impliquen gasto social y se definan como subsidio a la demanda[8]. En dicho documento CONPES se estableció la metodología de cálculo del puntaje, la cual buscaba aproximarse a un cálculo de los ingresos de los hogares, con un enfoque de pobreza monetaria. Es decir, el modelo estadístico identificaba hogares bajo exclusión productiva. Desde su primera versión, el puntaje Sisbén otorgado a un hogar se encontraba entre 0 y 100, pero era un único modelo estadístico nacional, que no permitía capturar diferencias entre regiones o zonas del país.

Para la segunda versión del Sisbén, definida a través del Documento CONPES Social 55 *Reforma del Sistema de Focalización Individual del Gasto Social*, aprobado en 2001, se realizó una revisión de la metodología de forma que el puntaje se aproximara a una visión más integral de la vulnerabilidad de los hogares a través de las dimensiones de condiciones de vida, principalmente educación y salud. El modelo también tenía en cuenta el estrato socioeconómico donde se ubicaba la vivienda y permitía puntajes diferenciados para dos zonas geográficas (urbano y rural). Esta aproximación a la pobreza estaba relacionada con calidad de vida y permitía identificar hogares bajo exclusión social, dejando de lado el

[6] Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

[7] Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

[8] Definido como el recurso que se destina a reducir o cubrir totalmente el pago que haría una persona por un bien o servicio.

componente monetario. El documento CONPES validó la continuidad del uso del Sisbén y organizó su implementación para que en esta oportunidad se pudiera generar en el DNP una base nacional, a partir de la información recolectada por los municipios. El Sisbén II inició el levantamiento de información en el 2002, y se implementó en el 2005. Aunque el puntaje otorgado a los hogares seguía estando entre 0 y 100, en esta versión los programas focalizaban por niveles[9]. El seguimiento a la información en una única base nacional permitió identificar rápidamente la manipulación del estrato por parte de los ciudadanos, quienes solicitaban cambiar su estrato en la encuesta a los más bajos para reducir su puntaje, sin que mediaran controles.

Esta nueva metodología se acompañó de lineamientos de política pública en materia de gasto social. Para ello en 2006, mediante el Documento CONPES Social 100 *Lineamientos para la Focalización del Gasto Público Social*, el Gobierno nacional planteó la necesidad de que las instituciones definieran los instrumentos de focalización más adecuados (focalización individual o geográfica) y los criterios de entrada y salida de los programas sociales, con el fin de mejorar la equidad en la asignación y la efectividad del gasto. De igual manera se fortaleció el marco normativo del Sisbén mediante el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, que modifica al artículo 94 de la Ley 715 de 2001, el cual designa al DNP como la entidad responsable de garantizar el cumplimiento de las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de los ciudadanos de la base de datos. Es así como el DNP queda legalmente a cargo de la coordinación y supervisión de la implementación y mantenimiento de la base nacional del Sisbén.

Para su tercera versión, definida a través del Documento CONPES Social 117 *Actualización de los Criterios para la Determinación, Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales*, aprobado en 2008, se mantuvo el enfoque de calidad de vida presente en la versión anterior, se excluyó el estrato socioeconómico, y se aumentaron las zonas de desagregación para el cálculo del puntaje para contar con un análisis más cercano a la realidad territorial. Así, se creó una desagregación con las 14 ciudades principales[10] sin sus áreas metropolitanas; una adicional para la zona urbana del país diferente a las 14 ciudades, centros urbanos y la zona rural de las 14 ciudades; y se mantuvo una desagregación para la zona rural dispersa diferente a la correspondiente a las 14

[9] Niveles I, II y II del Sisbén en los cuales se distribuía a toda la población en la base de datos según el puntaje que obtuvieran, siendo el primer nivel el correspondiente a las personas con puntajes más bajos. Para las zonas 1 y 2 (cabeceras y centros poblados) la distribución de niveles y puntajes era: Nivel 1, de 0 a 11; nivel 2, de 11,01 a 22; nivel 3, de 22,01 a 43; nivel 4, de 43,01 a 65; nivel 5, de 65,01 a 79; y nivel 6, de 79,01 a 100. En la zona 3 (rural disperso), la distribución es la siguiente: Nivel 1, de 0 a 17,5; nivel 2, de 17,51 a 32; de 32,01 a 51; y nivel 4, de 51,01 a 100.

[10] Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Manizales, Montería, Santa Marta, Villavicencio, Pasto, Cúcuta, Pereira e Ibagué.

principales ciudades. De esta forma, la metodología contaba con tres modelos diferentes, uno por cada zona geográfica, para el cálculo del puntaje. La Figura 3 muestra las principales características y diferencias entre las tres metodologías del Sisbén.

Figura 3. Principales diferencias entre las metodologías del Sisbén

	Sisbén I	Sisbén II	Sisbén III
Índice	Exclusión productiva	Exclusión social	Exclusión social
Puntaje	Puntaje de 0 a 100	Puntaje 0 a 100 (corte por niveles)	Puntaje 0 a 100 (corte por programa)
Zona	1 zona (nacional)	2 zonas (urbano, rural)	3 zonas (14 ciudades, resto urbano, rural)
Otros cambios			Exclusión del estrato socioeconómico

Fuente: DNP, 2016.

Esta nueva metodología de focalización permitió pasar de focalización por niveles a focalización por puntos de corte por programa, enfatizando la necesidad de que los programas sociales definieran los criterios de entrada y salida. El levantamiento de la información para esta nueva versión inició en diciembre de 2008 y se logró implementar en noviembre de 2011.

Sin embargo, cumpliendo con su labor de revisión de calidad, el DNP ha identificado que esta versión se ha quedado rezagada en su metodología frente al actual enfoque integral de la pobreza, tanto monetaria como de calidad de vida, y por tanto frente a los requerimientos de focalización de los diferentes programas sociales. También encontró que esta versión se ve afectada por los problemas propios del desgaste del índice, como la manipulación de la información en las fichas, y la desactualización de la información que contiene (74% de la base corresponde a fichas levantadas en 2011).

3. DIAGNÓSTICO

Como se mencionó anteriormente, la metodología del Sisbén III se implementó en noviembre de 2011. De acuerdo con el seguimiento a la calidad de la información que realiza el DNP, a diciembre de 2015, la base total creció a una tasa promedio de 4,4% anual. Sin embargo, el grupo de personas con puntajes inferiores a 30, que les permitiría acceder a prácticamente todos los programas sociales del orden nacional, creció a una tasa promedio de 13%, mientras que el siguiente grupo, con puntajes de 30 a 50, presentó un crecimiento negativo de 1,7%. Buscando corregir posibles fallas, el DNP realizó un análisis detallado de los requerimientos de focalización actual, de la base de datos, y de la metodología empleada para el cálculo del índice. También realizó una evaluación de la calidad de la información e identificó indicios de manipulación por parte de los usuarios. Con este fin, en abril de 2014 se conformó un grupo de trabajo con funcionarios del DNP, acompañados de un comité técnico para la actualización del Sisbén con la participación del Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas y dos expertos nacionales, Carmen Elisa Flores (consultora) y Héctor Zárate (investigador del Banco de la República). A continuación, se describen los inconvenientes encontrados.

3.1. El enfoque actual del Sisbén se limita a exclusión social

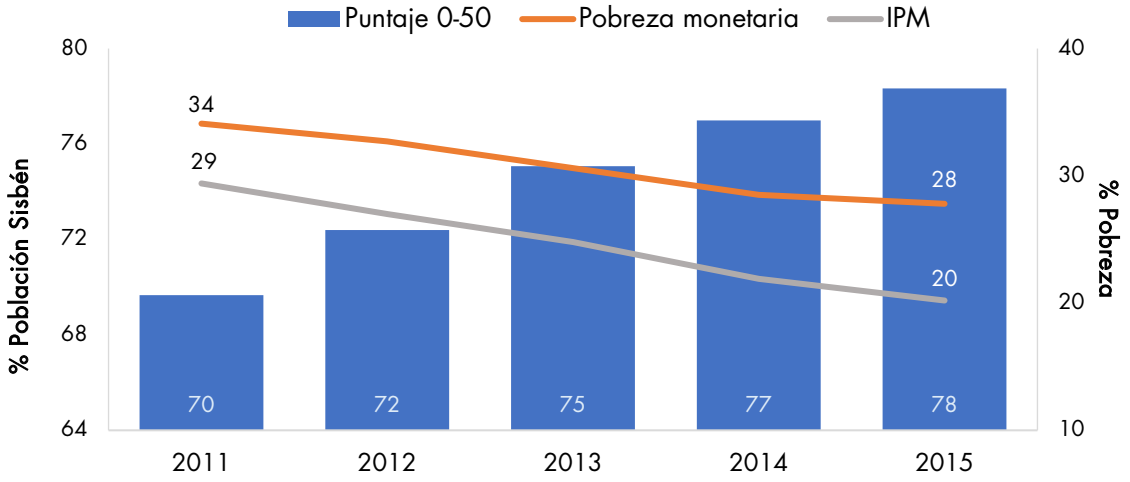
La evaluación de la metodología del índice del Sisbén III se hizo principalmente sobre tres aspectos: (i) el comportamiento del puntaje frente a las tendencias de las incidencias de pobreza, y por lo tanto, del comportamiento de potenciales beneficiarios de programas sociales frente a los requerimientos de entrada a estos programas; (ii) la metodología estadística que se utilizó para definir las ponderaciones de las variables y (iii) la limitación del índice para capturar diferencias regionales.

3.1.1. La metodología del Sisbén no reconoce la capacidad de los hogares para generar ingresos

El Sisbén III no fue desarrollado para identificar la población pobre por ingresos. Se trata de un índice de estándar de vida que tiene en cuenta las características de los hogares en relación con las siguientes dimensiones: salud, educación y vivienda, y servicios públicos. Además, considera características relacionadas con la vulnerabilidad a la pobreza como el tipo de jefatura (hombre o mujer) o la tasa de mortalidad infantil del municipio. Por lo anterior, la metodología del Sisbén III no considera dentro de sus variables el ingreso del hogar; identifica potenciales beneficiarios de programas desde un solo enfoque, el de estándar de vida.

El uso de esta metodología se acompañó paralelamente del diseño e implementación del índice de pobreza multidimensional (IPM), que considera indicadores en dimensiones similares. Este indicador se sumó a las mediciones de pobreza monetaria hechas periódicamente por el DANE[11]. Sin embargo, aun cuando el índice del Sisbén III y el IPM comparten un enfoque de estándar de vida, su evolución muestra trayectorias opuestas, como se observa en el Gráfico 2. De un lado, la incidencia de la pobreza, tanto monetaria como multidimensional, ha venido disminuyendo en los últimos años. De otro lado, el Sisbén exhibe un crecimiento del porcentaje de potenciales beneficiarios de programas sociales, puntajes de Sisbén III entre 0 y 50 puntos[12], que alcanza el 78% de la base total en 2015.

Gráfico 2. Incidencias de pobreza monetaria y multidimensional y porcentaje de población con puntaje bajo en la base del Sisbén III[(a)]



Fuente: DNP, 2016.

Notas: [(a)] Cálculos con base en Sisbén III, la Encuesta de Calidad de Vida (IPM) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (pobreza monetaria) del DANE.

Esta diferencia en tendencias refleja que el puntaje Sisbén ha perdido su capacidad de aproximarse a la situación socioeconómica de los hogares, conduciendo a que personas pobres no queden clasificadas como potenciales beneficiarios de programas sociales (errores de exclusión) y, por el contrario, que personas no pobres cuenten con el puntaje para ser potenciales beneficiarios (errores de inclusión). Para tener una aproximación a los errores de

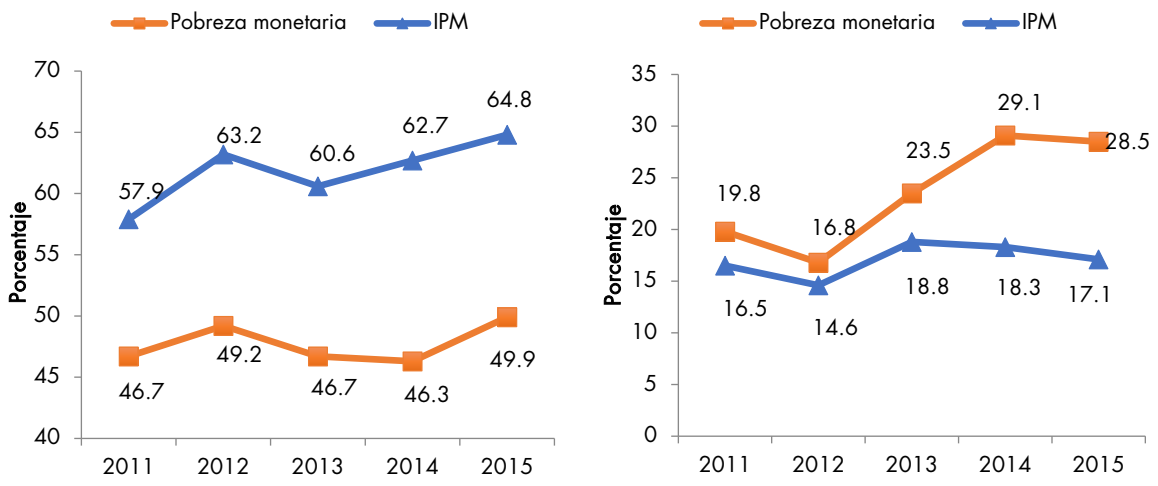
[11] Para más detalles de las mediciones de pobreza en Colombia, ver Documento CONPES Social 150 *Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia*.

[12] En este rango de puntaje se encuentra la mayoría de los clasificados como potenciales beneficiarios de los programas sociales, como se muestra en la Figura 2.

inclusión y exclusión del índice Sisbén III que pueden estar presentes en la base, se realizó una simulación con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) del DANE, para los años 2010 a 2015. Se simuló el puntaje Sisbén en los hogares de la encuesta, y se identificaron los hogares que son actuales beneficiarios de programas sociales y los que no lo son. Los criterios de referencia para el cálculo fueron las personas con puntajes Sisbén inferiores a 50, como puntaje máximo para ser beneficiario de los programas sociales que utilizan el Sisbén, y su condición de pobreza tanto monetaria como multidimensional.

El ejercicio mostró un aumento tanto en los errores de exclusión como de inclusión a lo largo del periodo, principalmente en lo que se refiere a la pobreza monetaria. En particular, los errores de inclusión pasaron de 46,8% en 2010 a 49,9% en 2015 en pobreza monetaria y de 57,9% a 64,8% en IPM (ver Gráfico 3). Esto indica que cada vez más personas no pobres (por ingresos o IPM) tienen puntajes inferiores a 50. Una posible explicación del aumento del error de inclusión es que las ponderaciones de las variables que componen el modelo Sisbén III se basan en el Censo de Población y Vivienda de 2005, lo que implica que no han sido actualizadas, y, por tanto, la probabilidad de permanecer con un puntaje bajo en la base de datos es muy alta.

Gráfico 3. Errores de inclusión y exclusión para puntajes inferiores a 50



Fuente: DNP, 2016.

Por su parte, los errores de exclusión aumentaron de 19,8% a 28,5% en pobreza monetaria, mientras que en pobreza multidimensional se mantuvieron relativamente estables alrededor de 17%. En este caso, al tratarse de un índice con enfoque de estándar de vida,

el cálculo del puntaje excluye de la posibilidad de acceder a programas sociales a aquellos hogares que se encuentran en pobreza monetaria.

Siguiendo lo establecido en el Documento CONPES Social 100, los programas sociales emplean el puntaje Sisbén como criterio de identificación de sus beneficiarios, junto con criterios adicionales particulares a cada uno de ellos, como puede ser el puntaje de la prueba Saber 11 en el caso de programas de acceso a crédito para la educación superior. Al tratarse de programas que realizan transferencias monetarias (directas o indirectas) o suplen un gasto de las familias, su población objetivo es aquella que no cuenta con los recursos monetarios suficientes para cubrir una necesidad. Este es el caso, por ejemplo, del programa Ser Pilo Paga del Ministerio de Educación Nacional, que cubre todos los gastos de matrícula y manutención en educación superior. De manera similar, el programa Más Familias en Acción de Prosperidad Social vincula a familias con hijos menores de 18 años que requieren apoyo económico para que estos tengan una alimentación saludable, controles de crecimiento y desarrollo, y para promover la permanencia en el sistema escolar.

Dado lo anterior, que el índice Sisbén III no incluya medidas de ingreso de los hogares implica que la medición ha perdido eficiencia y pertinencia frente a los requerimientos actuales de política social. Los programas sociales no logran identificar con el Sisbén III a su población objetivo, definida por carencia de recursos, y pueden estar incurriendo en errores en la selección de beneficiarios. Esto conduce a que la política social pierda efectividad y no se logre una buena focalización del gasto social, entendiendo esta última como la identificación de los hogares que enfrentan mayores riesgos socioeconómicos de ser pobres (vulnerables). Se requiere por tanto de un índice que permita identificar a la población que se encuentra tanto en pobreza monetaria (exclusión productiva) como en pobreza multidimensional (exclusión social), y que a su vez minimice los posibles errores de inclusión y exclusión.

3.1.2. El índice Sisbén III asigna un alto peso a pocas variables

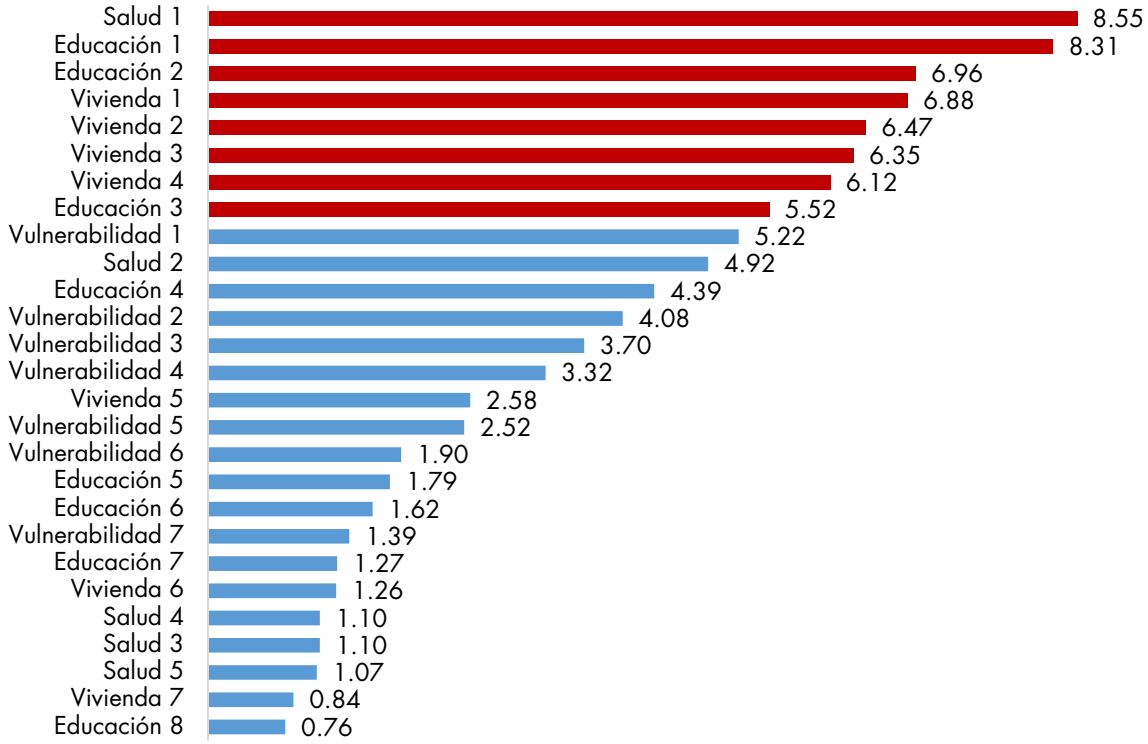
El Sisbén III, bajo su enfoque de estándar de vida, se basa en cuatro categorías: vivienda y servicios públicos, salud, educación, y vulnerabilidad. Para su medición se escogió un conjunto de variables que representaran cada una de estas categorías, utilizando la metodología de conjuntos borrosos[13] (*fuzzy sets*, en inglés) para asignar las ponderaciones de las variables en el índice. Frente al Sisbén II, esta metodología mantuvo la clasificación

[13] El método de conjuntos borrosos permite definir el grado de pertenencia al conjunto de pobres con base en la función de distribución de frecuencias de las categorías de cada variable. A partir de estas funciones la metodología asigna unas ponderaciones a cada una de las categorías de las variables. El puntaje de cada hogar corresponde a la suma de todos los puntajes de cada una de las variables, que posteriormente es transformado y re-escalado entre 0 y 100.

desde una óptica de pobreza multidimensional, pero excluyó variables fácilmente manipulables como el estrato e incluyó nuevas que representaran vulnerabilidad por entorno, con el fin de minimizar los errores de inclusión.

Con esta metodología se asignaron, de manera independiente para cada variable, ponderaciones a las categorías en función de la distribución observada de frecuencias, usando como fuente el Censo de Población y Vivienda de 2005. Esto condujo a que el Sisbén III concentrara más del 60% del puntaje en dos de las cuatro categorías, y que variables con baja frecuencia presentaran ponderaciones importantes dentro del indicador. Así, ocho variables concentran el 50% del puntaje, perdiendo de vista el carácter multidimensional de las condiciones de vida de los hogares (Gráfico 4).

Gráfico 4. Ponderaciones del modelo Sisbén III según variables por dimensión

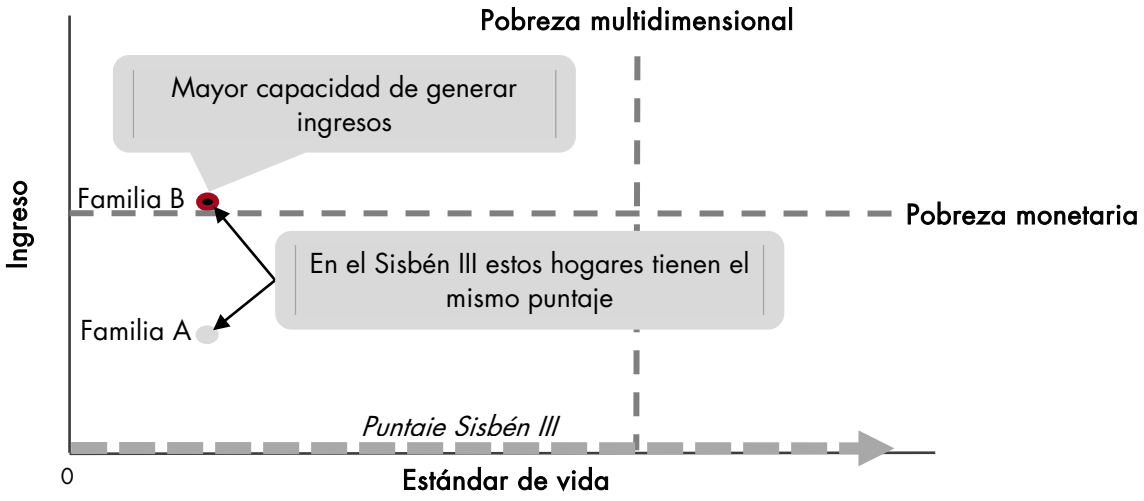


Fuente: DNP, 2016.

Analizando algunos casos de la base Sisbén III, se identificaron hogares con niveles de ingresos y condiciones de vida diferentes pero que cuentan con el mismo puntaje, como se observa en la Figura 4. En el ejemplo, si bien la familia A cuenta con ingresos per cápita y capacidades inferiores a los de la familia B, ambos hogares tienen el mismo puntaje, lo que significaría que los dos hogares tienen las mismas posibilidades de ingresar a un

programa social, aun cuando su situación es diferente. Al no tener en cuenta el ingreso del hogar y darle un peso muy importante a ciertas características de los miembros del hogar, la metodología desconoce las capacidades de generación de ingresos del mismo.

Figura 4. Enfoque actual del Sisbén



Familia A
Composición: Hogar de 4 personas
Educación: 3 años de educación promedio
Vivienda: Casa propia, materiales adecuados, con hacinamiento
Ingresos: $260.000 per cápita

Familia B
Composición: Hogar de 2 personas
Educación: 5 años de educación promedio
Vivienda: Casa propia, materiales adecuados, sin hacinamiento
Ingresos: $570.000 per cápita

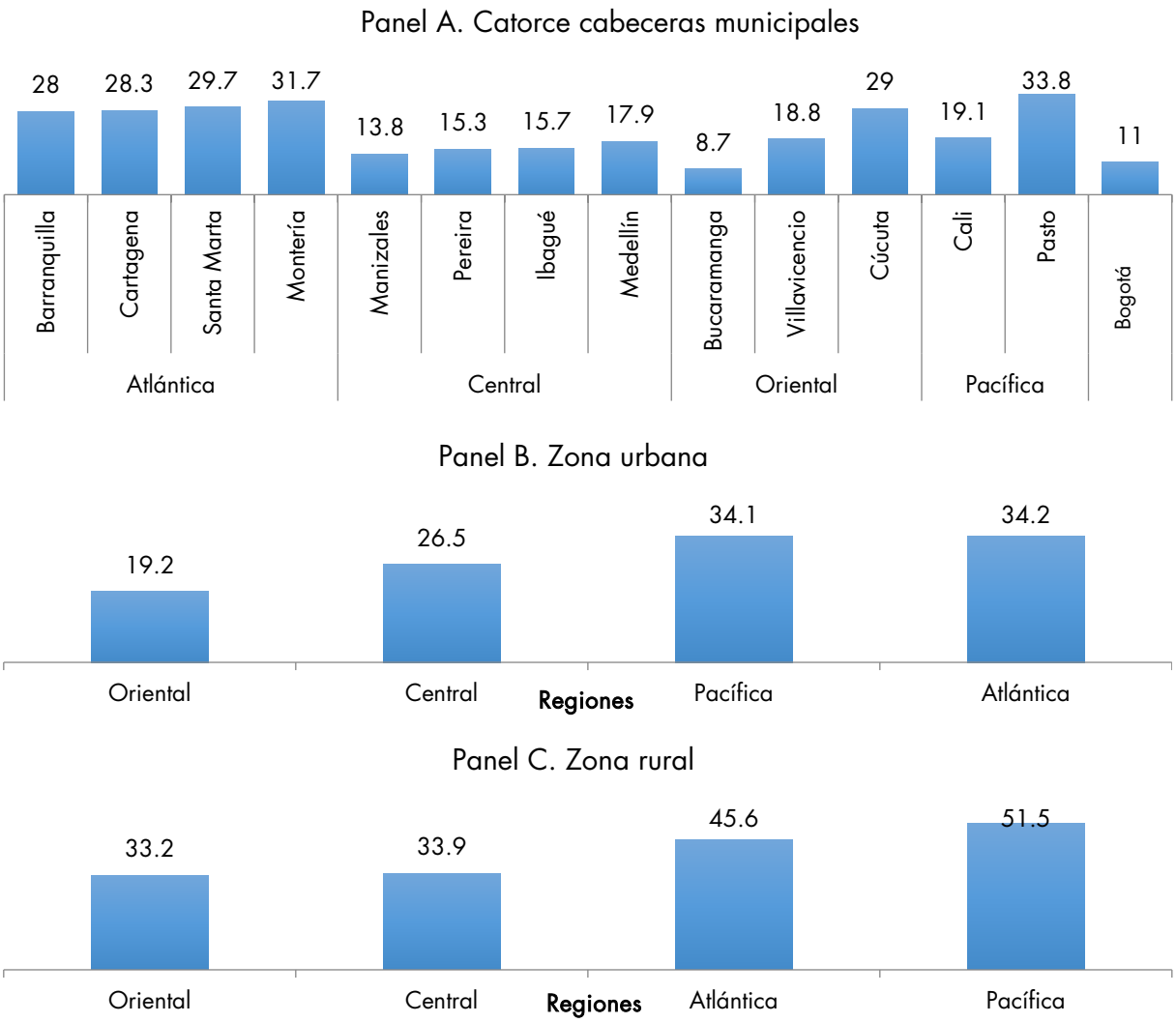
Fuente: DNP, 2016.

3.1.3. El Sisbén III no reconoce las diferencias en pobreza entre territorios

La metodología del Sisbén III permitió avanzar en el objetivo de reflejar las particularidades territoriales, mediante la construcción de modelos diferenciados por zonas, dando un paso más en la evolución del Sisbén. De hecho, el Sisbén III ha definido un mayor nivel de desagregación en comparación con las versiones anteriores, al establecer tres modelos diferentes para el cálculo del puntaje: un modelo para las 14 grandes ciudades, otro para las zonas urbanas y otro para la zona rural. Si bien hay que reconocer la importancia de este paso, al interior de cada uno de estos tres grupos se observa heterogeneidad en relación con la incidencia de pobreza (tanto monetaria como multidimensional).

El Gráfico 5 evidencia cómo al interior de cada una de las actuales desagregaciones territoriales del puntaje Sisbén, existen diferencias importantes en relación con la incidencia de pobreza medida por ingresos. Por ejemplo, un hogar que habite en la ciudad de Bogotá y tenga las mismas condiciones que un hogar que habite en Pasto, tendrá el mismo puntaje debido a que hacen parte de la misma zona geográfica Sisbén, aun cuando la incidencia de la pobreza en Pasto es superior a la registrada en Bogotá.

Gráfico 5. Incidencia de pobreza monetaria por zona geográfica del Sisbén[a]



Fuente: DNP, 2016.

Nota: [a] Cálculos con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2015 del DANE. La región Atlántica incluye las ciudades de Barranquilla, Cartagena, Montería y Santa Marta; la región Central comprende las ciudades de Ibagué, Manizales, Medellín y Pereira; la región Oriental agrupa las ciudades de Bucaramanga, Cúcuta y Villavicencio; y la región Pacífica las ciudades de Cali y Pasto.

En ese orden de ideas, si bien el Sisbén III avanza en un mayor nivel de desagregación territorial, desconoce los cambios en las condiciones socioeconómicas del país en el tiempo al tener ponderaciones estáticas provenientes de una fuente poco recurrente como es el Censo, y no incluye la heterogeneidad territorial en términos de pobreza al limitarse a tres zonas. Esto impide una mayor eficiencia en las coberturas de los programas, por lo cual se requiere avanzar en una metodología con mayor desagregación territorial, que permita actualizaciones en las ponderaciones de las variables y que sea menos vulnerable a la manipulación.

3.2. Deficiente calidad de la información de la población registrada en el Sisbén

En su labor de revisión periódica de la información registrada en el Sisbén III, el DNP ha detectado un número creciente de inconsistencias relacionadas con desactualización y manipulación, así como fallas en su recolección y en los controles de calidad disponibles para detectarlas. A partir de la información recolectada en diez diálogos regionales con líderes comunales, veinticuatro grupos focales con personas registradas en la base Sisbén, y siete mesas regionales con coordinadores municipales y departamentales del Sisbén, se detectaron fallas de tipo administrativo, normativo y tecnológico que explican en gran medida dichas inconsistencias.

3.2.1. Desactualización y manipulación de la información

El Sisbén carece de normas e incentivos para la actualización por parte de los ciudadanos. Existen vacíos procedimentales y técnicos en la normativa vigente del Sisbén[14], que, al no estar definidos, no permiten manejar algunos aspectos propios de la administración de la base. Es el caso del número de encuestas a que tiene derecho una persona cuando presenta inconformidad por el puntaje obtenido, el intervalo de tiempo que debe existir entre una y otra encuesta solicitada, y el deber del ciudadano para la actualización de su información. Esto genera ineficiencias en la respuesta de las administraciones locales debido al volumen de solicitudes que se reciben mensualmente.

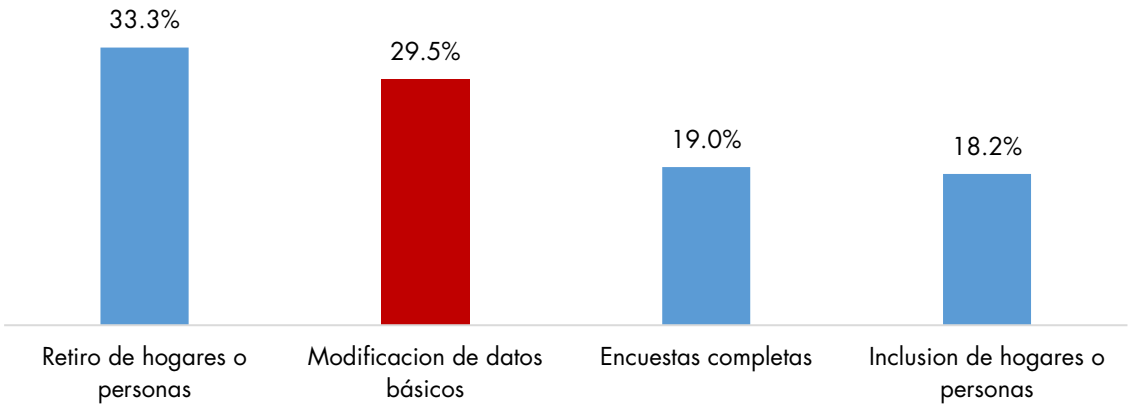
Actualmente el 74% de las personas registradas en la base Sisbén III[15] tiene información recolectada entre los años 2009 y 2011 que no ha sido actualizada. Desde el inicio de la operación del Sisbén III en diciembre de 2011 hasta agosto de 2016, se han recibido 18,6 millones de solicitudes de trámite, siendo las más frecuentes la modificación de datos básicos

[14] Los Decretos 4816 de 2008 y 1192 de 2012, compilados en el Decreto 1082 de 2015, donde se establecen los criterios de inclusión, suspensión y exclusión de la base de datos, los cruces de información, la reserva de la ficha de clasificación socioeconómica, y las condiciones de remisión y consolidación de las bases de datos de los municipios.

[15] Corte agosto de 2016.

como nombre, apellidos y documento de identidad; la inclusión o el retiro de personas en hogares ya existentes en la base y la encuesta por primera vez. El Gráfico 6 muestra la tendencia mensual de las solicitudes recibidas entre septiembre de 2015 y agosto de 2016, donde la solicitud más frecuente es el retiro de personas u hogares de la base (33,3% de las solicitudes), seguido por la modificación de datos básicos como la identificación de las personas (29,5%). En ningún caso se requiere la realización de una nueva encuesta. Por lo anterior, aunque se modifique la identificación de la persona, en la práctica no hay cambios en la información de las condiciones de vida del hogar. Así, la mayor parte de la información de caracterización socioeconómica se mantiene estática desde su recolección inicial, generando problemas de rezago y desactualización de la información de la base.

Gráfico 6. Solicitudes de actualización Sisbén entre septiembre de 2015 y agosto 2016



Fuente: DNP, 2016.

De otra parte, se han detectado igualmente comportamientos o valores atípicos en las variables registradas en la base de datos del Sisbén, que sugieren un comportamiento consciente de manipulación de la información. Por ejemplo, la cuarta categoría dentro de la variable tipo de vivienda tiene frecuencias que no superan el 7% en fuentes de información como la ECV, pero en la base Sisbén tiene frecuencias de 24%, 32% y 43% dependiendo del área geográfica (14 ciudades, resto urbano y rural respectivamente); es decir, su frecuencia se multiplica en más de tres y hasta seis veces. Estas frecuencias hacen sospechar un alto grado de manipulación de estas variables por parte de los hogares. Por ello se inició la marcación como caso de suspensión de aquellos hogares que mostraran cambios en variables sensibles (tipo vivienda y educación en la Figura 1).

Para validar la información de la base de datos del Sisbén, el DNP viene realizando cruces mensuales con dos registros administrativos. El primero es la Base de Datos Única de

Afiliados, administrada por el Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad en Salud (Fosyga). Esta base cuenta con la información actualizada de afiliados a partir de la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y permite identificar las personas fallecidas. El segundo es la base de datos de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a fin de establecer el rango de ingreso base de cotización promedio de los últimos seis meses. Estos cruces dan como resultado dos marcaciones en la base de datos: las suspensiones por fallecimiento (150.635 personas a septiembre de 2016), y por ingresos superiores a cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (112.2301 personas)[16]. Ejemplos de estos dos casos se muestran en la Figura 5 en los campos correspondientes a fallecidos y altos ingresos.

Figura 5. Ejemplos de inconsistencias en la información[17]



Fuente: DNP, 2016.

La normativa e información vigente sobre el Sisbén no hace explícitos los delitos que la manipulación de la base de datos implica tanto para los ciudadanos como para los funcionarios que participan en su administración. De igual forma, tampoco son evidentes las sanciones legales que estos delitos acarrean en las leyes existentes, ni tampoco existen sanciones específicas relacionadas con la permanencia tanto en el Sisbén como en los

[16] Cifras con corte a mayo de 2016.

[17] Los apellidos fueron cambiados para proteger el derecho a *habeas data* de estos hogares.

programas sociales. Esto contribuye a la manipulación de la información, pues las sanciones por hacerlo no son claras.

La desactualización de la información responde también al temor de las personas registradas en la base de datos de perder los beneficios de los programas sociales en caso de que aumente su puntaje al reportar mejores condiciones de vida. Los grupos focales realizados para la evaluación del Sisbén III mostraron que las personas consideran que la tenencia de bienes durables o el acceso a empleo, por ejemplo, aumentan el puntaje llevando a la pérdida del Sisbén o de los programas.

El temor a la pérdida de acceso a programas sociales, refleja la falta de claridad en sus mecanismos de operación. El Documento CONPES Social 100 *Lineamientos para la Focalización del Gasto Público Social*, señala la necesidad de fijar criterios explícitos de entrada y salida como una estrategia necesaria para mejorar la focalización del gasto social. Sin embargo, en la gran mayoría de los programas sociales las condiciones de salida son similares a las condiciones de entrada, sin lineamientos sobre el periodo de acompañamiento ni los resultados esperados para la graduación. La incertidumbre conduce a que los beneficiarios adquieran conductas preventivas y eviten actualizar su información, aun cuando presenten mejoras sustanciales en sus condiciones de vida que les permitirían acceder a bienes y servicios sin necesidad de un subsidio del Estado.

En particular, es importante resaltar el uso del Sisbén como instrumento de focalización del régimen subsidiado de salud del Sistema de Seguridad Social Integral. En este caso, el uso del instrumento de focalización ha servido para dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 100 de 1993[18], en lo referido a la ampliación progresiva hacia la cobertura universal de la seguridad social. Al cierre del 2015, la cobertura en salud llegaba a 97%, debido al aumento de los afiliados al régimen subsidiado para los cuales el Sisbén fue utilizado como criterio de entrada. Sin embargo, dado que la información desactualizada del Sisbén no permite identificar mejoras socioeconómicas o de calidad de vida, que permitan promover la formalización laboral, se promueve también la permanencia en el régimen subsidiado.

De otra parte, la Ley 1751 de 2015[19] establece la salud como un derecho fundamental, por lo que se afianza la necesidad de mantener la universalidad. No obstante, dicha ley mantiene la obligatoriedad para los afiliados al Sistema de Salud de aportar de acuerdo con su capacidad de pago. Es, por tanto, relevante analizar la compatibilidad de varios objetivos: garantizar la universalidad, contar con criterios de focalización para la asignación del gasto social en salud, y promover la formalidad laboral y, en consecuencia, el aporte al Sistema.

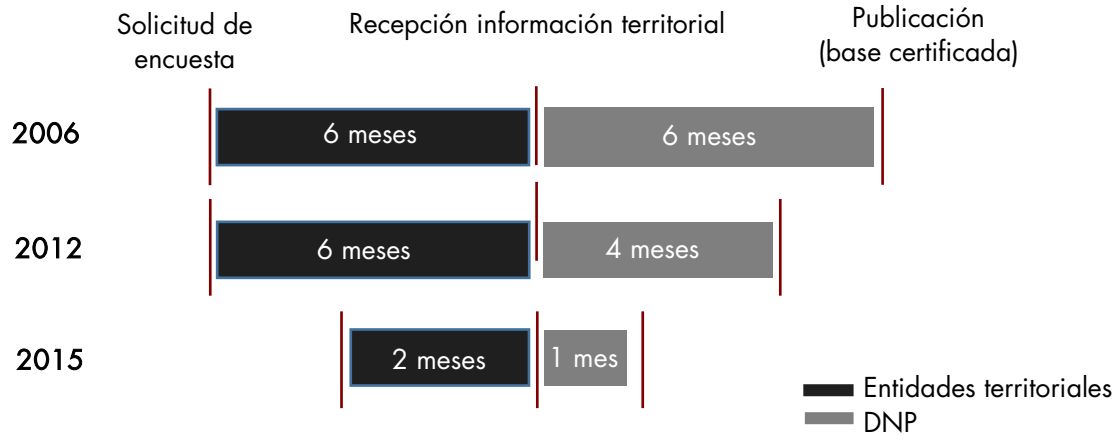
[18] Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

[19] Por la cual se regula el Derecho Fundamental a la Salud y se dictan otras disposiciones.

Sumado a lo anterior, los extensos tiempos de los trámites ante el Sisbén desincentivan la actualización. En particular, las personas prefieren no actualizar su información si saben que los cambios no se verán reflejados hasta pasado un extenso periodo de tiempo, afectando su oportunidad para acceder a programas sociales. Actualmente, el Sisbén funciona mediante la agregación mensual de 1.100 bases de datos administradas por los territorios. Esto implica que cada entidad territorial que realice actualizaciones en la base de datos debe ingresar primero estas novedades a la base local para luego remitirla al DNP en la fecha definida. Esta remisión se realiza una vez al mes, lo que quiere decir que una vez hecha la solicitud de actualización por parte del ciudadano ante la oficina Sisbén de su municipio, el nuevo puntaje será publicado oficialmente por el DNP después de recibir todas las bases locales del país y realizar el proceso de control de calidad. En promedio, transcurren tres meses entre la solicitud de parte del ciudadano y la publicación de la información en la base certificada nacional por parte del DNP.

Los tiempos de respuesta promedio a una solicitud de encuesta se muestran en la Figura 6. Si bien se observa una disminución en el tiempo de respuesta de doce meses en 2006 a tres desde 2014, este tiempo sigue siendo un cuello de botella para los ciudadanos. El proceso a cargo de las alcaldías toma actualmente un promedio de dos meses. Sin embargo, existen municipios en donde el tiempo de espera para la realización de una encuesta puede ser superior a seis meses. Esto quiere decir que una persona que requiere ingresar al Sisbén debe esperar entre tres y nueve meses para recibir el puntaje, lo que amplía los tiempos de postulación y atención en los programas sociales que lo requieren.

Figura 6. Tiempo entre la solicitud de la encuesta y la publicación



Fuente: DNP, 2016.

Estas demoras pueden tener efectos importantes sobre el acceso a programas sociales. Un ejemplo es el caso del programa Ser Pilo Paga en sus diferentes cohortes. Dado el

conocimiento público del programa y de sus requisitos, la población está informada sobre el uso del puntaje del Sisbén para la identificación de los beneficiarios. En el caso de la tercera cohorte, se anunció el lanzamiento de esta nueva convocatoria a principios de septiembre de 2016, y la publicación de los potenciales beneficiarios se hizo a mediados de octubre del mismo año, utilizando la base del Sisbén con corte a septiembre; es decir, solo transcurrió un mes entre el anuncio y la publicación del listado. Dado el tiempo promedio que requiere un trámite ante el Sisbén, es posible que muchos estudiantes no hayan podido ingresar al Sisbén o actualizar su información a tiempo para la convocatoria. Es necesario entonces buscar alternativas administrativas y tecnológicas que permitan disminuir este tiempo para responder oportunamente a las necesidades de la población.

La calidad de la información de la base de datos del Sisbén se ve afectada también por la aplicación de procesos indebidos en los municipios, resultado de la posibilidad que tienen de calcular un puntaje preliminar previo a la publicación oficial del puntaje en la base certificada nacional. Esto ha permitido tanto a los equipos territoriales del Sisbén como a los ciudadanos identificar los cambios que reducen el puntaje. Dado que al DNP le corresponde únicamente la consolidación de la base, actualmente no es posible evitar que se hagan cambios en las bases locales o cálculos de puntajes previos a su publicación oficial.

3.2.2. Fallas en la recolección de la información

La recolección de la información de la actual base Sisbén se realiza mediante la aplicación en papel de la ficha de clasificación socioeconómica. Esta forma de recolección manual de información trae consigo errores en el diligenciamiento. Por ejemplo, se observan 2.620.094 registros cuyo documento de identidad no corresponde con el rango de edad de la persona[20]. Al diligenciar esta información en un formulario en papel, no es posible tener controles inmediatos que alerten sobre una inconsistencia como esta. Es posible también que, al momento de ingresar la información recolectada, se cometan errores de digitación que afecten la calidad del registro. Por ejemplo, en la variable dirección (ver Tabla 1), que es utilizada por los programas sociales para ubicar a los potenciales beneficiarios, se han encontrado valores que no corresponden a una nomenclatura ni permiten una adecuada ubicación del hogar.

Tabla 1. Casos frecuentes de no ubicación en la base Sisbén III (zona rural)

Valor	Frecuencia
"Sin Dirección"	52.574

[20] Cifra con corte a septiembre de 2016. Se entiende por tipo de documento acorde al rango de edad: registro civil (0-6 años), tarjeta de identidad (7-17 años), cédula de ciudadanía (18+), cédula de extranjería (18+).

Valor	Frecuencia
"DIRECCIÓN 0"	24.068
"SIN NOMENCLATURA"	50.845
"DIRECCIÓN ZN"	29.358
"NUEVO"	139

Fuente: DNP, 2016.

3.2.3. Falta de intercambio de información entre registros de programas

Actualmente no se cuenta con un esquema que facilite el intercambio de información entre los registros administrativos de las diferentes entidades nacionales y locales, incluyendo el Sisbén. Esta ausencia trae consigo inconsistencias en la información sobre un mismo ciudadano en diferentes fuentes y registros administrativos. Así, por ejemplo, al realizar un cruce entre el sistema de información del programa de lucha contra la pobreza extrema de Prosperidad Social (SIUnidos) y la base Sisbén, se encuentra que un mismo ciudadano cuenta con información diferente. Como se aprecia en la Tabla 2, una misma persona cuenta con direcciones diferentes en las dos bases de datos, lo que representa un problema para el seguimiento a esta persona.

Tabla 2. Diferencias de registro

	Código DANE	Dirección
Información Base Sisbén	63190	Calle 10 Número 6 59
Información Base SIUnidos	63190	Carrera 14 4 05

Fuente: SIUnidos, Sisbén (septiembre de 2015).

Adicionalmente, estas inconsistencias incrementan los trámites que el ciudadano debe realizar frente a diferentes entidades para actualizar su información y buscar acceder a un programa. En el siguiente ejemplo se observa cómo un ciudadano que cambia de documento de identificación debe acercarse a cada uno de los programas para actualizar su información, debido a la falta de intercambio de información entre estos (Tabla 3).

Tabla 3. Proceso de actualización en los programas sociales por cambio de documento de identidad

Ser Pilo Paga	Más Familias en Acción
1. Radicar una carta	1. Acercarse al Punto de Atención de Mas Familias en Acción del municipio

Ser Pilo Paga	Más Familias en Acción
2. Anexar los documentos de identidad 3. Hacer seguimiento vía telefónica con el Icetex	2. Presentar el documento de identidad

Fuente: DNP, 2016.

Igualmente, el desconocimiento de la información de beneficiarios entre programas permite que una persona sea beneficiaria de más de uno sin que exista una fuente consolidada de información que permita hacer este seguimiento. Esto dificulta tener trazabilidad del curso de vida de la población (incluido su núcleo familiar), de forma que se pueda determinar si el hogar o la persona están recibiendo beneficios similares de programas diferentes. También, si la intervención en el hogar está teniendo el impacto esperado en su calidad de vida. Además, puede haber transferencias de recursos o beneficios que estén siendo capturados por un grupo de la población, lo que disminuye el impacto total de la política social.

Por ejemplo, dentro del proceso de integración de los registros administrativos de los programas que adelanta Prosperidad Social, se identificaron personas únicas atendidas por más de un beneficio (Tabla 4). En este ejercicio, por ejemplo, hay personas que han sido beneficiarias tanto del programa de seguridad alimentaria RESA como de Familias en su tierra, programas que ofrecen acompañamiento técnico en producción de alimentos. Otro ejemplo claro lo constituyen los beneficiarios de Mujeres ahorradoras y Capitalización empresarial, dos programas enfocados a mejorar la capacidad de generar ingresos.

Tabla 4. Número de programas por persona[(a)]

Número de programas	Número de beneficiarios
7 programas	13.297
6 programas	49.190
5 programas	214.345
4 programas	872.495
3 programas	2.647.123
2 programas	4.409.395
1 programa	6.787.382
Total	**14.993.227**

Fuente: Llave Maestra, Prosperidad Social, 2015.

Nota: (a) Se consideran los siguientes programas: Más Familias en Acción, RESA, Registro Único de Víctimas, Red Unidos, Mujeres Ahorradoras, Familias en su Tierra y Capitalización Empresarial.

Este primer paso de interoperabilidad de sistemas al interior de una misma entidad, refleja el potencial que podría tener el cruzar registros entre varias entidades que permitan obtener información completa de la población. Aunque hoy no existe un impedimento normativo para que las personas sean beneficiarias de múltiples programas que ofrecen beneficios similares, la necesidad de focalizar el gasto social exige desarrollar herramientas que permitan identificar los programas más acordes a las necesidades y características de cada hogar y persona, y brindar acceso solo a aquellos programas que realmente se requieren, sin duplicidades.

Si bien es importante el avance del país en materia de registros administrativos, al ser estos creados de manera independiente, con estructuras de bases propias y sin compartir información, redundan en ineficiencias tanto para el Estado como para el ciudadano. En el caso del Estado, cada entidad o programa debe incurrir independientemente en el esfuerzo de validar la información, de buscar la información más actualizada del ciudadano y de velar por la calidad de la misma, lo que aumenta su carga administrativa. Por el lado del ciudadano, el costo se ve reflejado en una multitud de trámites independientes, pues en algunos casos es el ciudadano mismo quien debe transferir información de una entidad a otra. El ciudadano se ve también afectado por un débil acompañamiento del Estado dado que este último no tiene información consolidada sobre su acceso a programas sociales, por lo que se reduce su capacidad de dar una respuesta pertinente al perfil del ciudadano y su hogar. Así, se requiere de un sistema que facilite el intercambio de información, de manera oportuna y ágil, que permita tener trazabilidad de las personas y que disminuya los tiempos de atención al ciudadano.

3.2.4. Exclusión de grupos especiales: habitantes de la calle y otras poblaciones sin residencia fija

El enfoque de cálculo del Sisbén como principal instrumento de focalización individual, se fundamenta en un cuestionario aplicado a los habitantes de hogares particulares, con lugar de residencia fija y exclusiva, que permite capturar la información acerca de las características de la unidad de vivienda y de su habitabilidad, y de las condiciones socioeconómicas y de calidad de vida del hogar y de cada uno de sus miembros. Al recoger información de la vivienda, se genera una exclusión del sistema hacia aquellos grupos poblacionales ubicados en lugares especiales de alojamiento o con características particulares de habitabilidad. Tal es el caso, por ejemplo, de personas privadas de la libertad, menores en protección a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, o de habitantes de la calle.

En el caso particular de los habitantes de la calle, también llamados indigentes o personas sin techo, carecen de las condiciones necesarias para vivir dignamente, por lo cual deben obtener atención y protección especial del Estado. Sin embargo, ni el Gobierno nacional ni las entidades territoriales cuentan con la información necesaria sobre esta población para otorgarles beneficios de programas sociales según sus necesidades.

Sesenta y siete municipios del país han emprendido esfuerzos para identificar esta población[21] y han desarrollado cada uno su registro. Sin embargo, no existe un registro nacional de habitantes de la calle que se alimente de los esfuerzos de los territorios, por lo cual no es posible evidenciar la magnitud de las problemáticas que enfrenta esta población ni hacerle seguimiento intermunicipal a este grupo poblacional. Asimismo, es necesario vincular estos registros a los sistemas de información de los programas sociales existentes de forma que se puedan construir rutas de atención integral para esta población particular.

4. SISBÉN IV: UN NUEVO ENFOQUE

Como se ha mencionado anteriormente, la importancia de la focalización en la asignación del gasto social es crucial. Por tanto, se requiere de un instrumento robusto y con información de calidad que responda a las necesidades actuales de los programas y dé cuenta de la dinámica de la situación socioeconómica de la población. En particular, se hace necesario que el Sisbén avance hacia un enfoque que combine todas las dimensiones de la pobreza, incluida la de ingresos, de forma tal que el proceso de focalización garantice que los programas sociales lleguen a las personas que viven la pobreza en sus diferentes formas.

Por otra parte, la falsedad y la manipulación de los datos distorsiona la focalización y lleva a que el gasto social se asigne a personas que no lo necesitan. Por lo anterior, el cambio de enfoque metodológico en el Sisbén debe ir acompañado de estrategias que permitan asegurar la calidad de la información registrada en la base de datos. En esta medida, es necesario que se adelanten acciones que promuevan la actualización permanente de la base, y prevengan el fraude o lo sancionen cuando éste se presente. El intercambio de información con registros administrativos, que hoy no se realiza con fluidez entre entidades del Gobierno nacional, será fundamental en la estrategia para mantener la consistencia de la información del Sisbén.

Así, el Sisbén deberá ser una herramienta dinámica, orientada a mejorar la identificación, selección y asignación de beneficiarios, maximizando los impactos de la

[21] Luego de la Sentencia T-092 de 2015 de la Corte Constitucional, el DNP solicitó a los territorios enviar la información que tuvieran disponible sobre la población habitante de la calle. Como resultado se recibieron registros de 67 municipios que representan 23.614 habitantes de la calle.

oferta social en la población e incrementando la eficiencia del gasto social.

Por lo tanto, en este documento se solicita al CONPES la declaratoria de importancia estratégica del Sisbén IV para el desarrollo del nuevo instrumento a 2019, y se proponen acciones encaminadas a actualizar su metodología, hacia un enfoque integral (inclusión social y productiva), que cuente con información poblacional dinámica y de calidad. Todas las acciones contenidas en este plan de acción serán ejecutadas por el DNP.

4.1. Objetivo general

Actualizar el instrumento de focalización individual Sisbén con un enfoque de inclusión social y productiva, con información dinámica y de calidad que se articule con otros registros administrativos.

4.2. Objetivos específicos

Con el fin de crear el sistema para la focalización integral, se considera necesario lograr los siguientes objetivos específicos:

(i) Actualizar el enfoque y la metodología del instrumento de focalización individual Sisbén y

(ii) Generar mecanismos que mejoren la calidad de la información de la población registrada en el Sisbén.

4.3. Plan de acción

4.3.1. Nuevo enfoque para la identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales

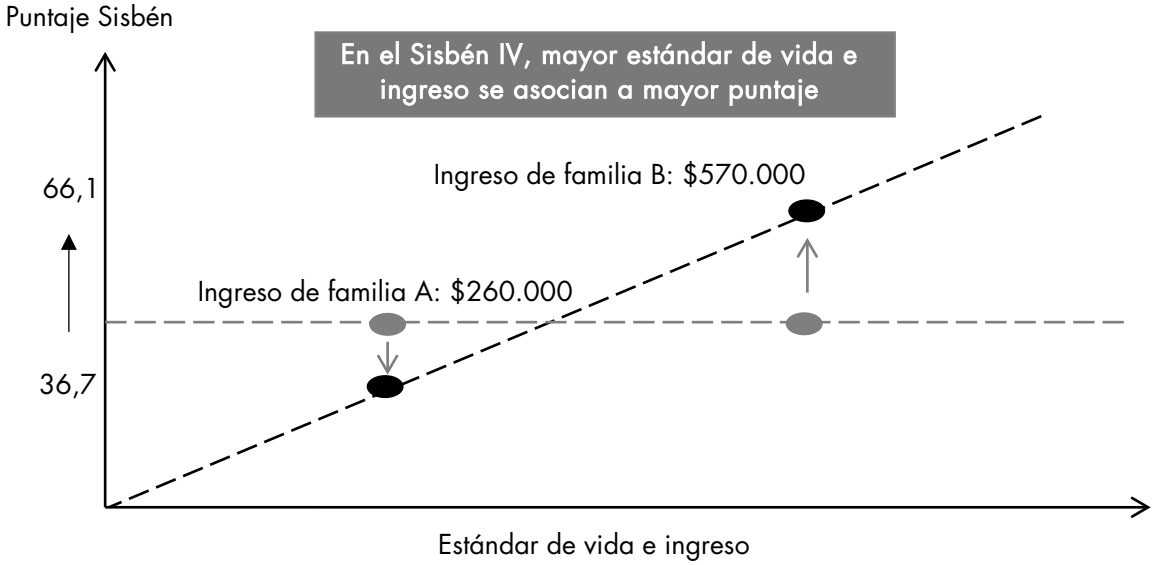
Nuevo enfoque conceptual: inclusión social y productiva

La movilidad social puede ser percibida como la asociación de dos objetivos deseables: igualdad de oportunidades y meritocracia, los cuales hacen referencia tanto a las características socioeconómicas como al esfuerzo y talento que permiten dichas características. Sin embargo, no puede entenderse la movilidad social como un objetivo alejado de la búsqueda de la igualdad mediante la reducción de la pobreza (Angulo, Gaviria, Azevedo, Páez, 2012). Existe una relación de doble vía entre la situación socioeconómica de los hogares y su capacidad para generar ingreso: el estándar de vida potencia o limita la capacidad de un hogar para generar ingreso, el cual a su vez permite el acceso a una canasta dada de bienes y servicios que determina sus condiciones de vida.

Comprendiendo la complementariedad que existe entre la situación socioeconómica de los hogares y su capacidad para generar ingreso, se propone una metodología para el cálculo del puntaje del Sisbén IV que busque una aproximación integral a la situación real de los hogares desde ambos enfoques. Este nuevo enfoque es el de inclusión social y productiva.

La CEPAL define la inclusión como el proceso mediante el cual se logra la igualdad y se superan las disparidades en la productividad, las aptitudes (educación) y el empleo, la segmentación del mercado laboral y la informalidad, que son las causas principales de desigualdad (Bárcena, 2014). Uno de los procesos que son fundamentales en la política pública para promover la inclusión (tanto social como productiva) es la focalización como mecanismo de identificación de la población para el acceso a los programas sociales que facilitarán dicho proceso de inclusión. En este contexto, el Sisbén, como herramienta para la focalización poblacional, debe incluir un enfoque integral; es decir, en su composición deben incluirse variables que respondan a estos dos tipos de inclusión y generar un puntaje que diferencie hogares con capacidad de generar ingresos y estándar de vida disímiles, como se muestra en la Figura 7.

Figura 7. Nuevo enfoque del Sisbén



Fuente: DNP, 2016.

Con el fin de actualizar el índice de focalización individual, se inició un proceso de análisis a partir de la pregunta ¿cuál es la principal característica de la población objetivo de los programas sociales? O, en otras palabras, ¿a quiénes debería identificar el instrumento

de focalización como potenciales beneficiarios de la oferta social? Como común denominador, en su mayoría, los programas buscan beneficiar a la población más pobre, definida usualmente como la población con baja capacidad de generación de ingresos. Estos programas, a su vez, buscan proveer bienes y servicios básicos a estos hogares. Por tanto, los beneficiarios deben también presentar necesidades en términos de condiciones de vida (salud o educación, por ejemplo).

Se evidencia, entonces, la necesidad de incluir en el enfoque del Sisbén III (calidad de vida) el enfoque de ingresos. De esta manera, se podrá contar con un instrumento que permita una caracterización integral de la población teniendo en cuenta la complementariedad entre la pobreza monetaria y la multidimensional, y que pueda responder a las necesidades de información de los diferentes programas sociales.

Nuevo modelo estadístico que incluye capacidad de generar ingresos y nuevas ponderaciones a las variables de calidad de vida

Con el fin de aproximar de la mejor manera la relación entre la canasta básica de servicios (calidad de vida) y el nivel de ingresos se emplea la regresión cuantílica[22] como metodología estadística para el cálculo del puntaje. Esta metodología permite tener en cuenta estos dos enfoques en el cálculo del puntaje, aproximando la capacidad de la población para generar ingresos, con el propósito de que la clasificación resultante responda al comportamiento de la pobreza monetaria y multidimensional del país.

La ecuación estimada es la siguiente:

$$\ln y_i = X_i \cdot \beta_\tau + \mu_{\tau i}\,,$$
$$Q_\tau\big((W_i|X_i)\big) = X_i \cdot \beta_\tau.$$

La variable dependiente corresponde al ingreso per cápita del hogar, expresado en escala logarítmica. Las variables independientes X_{it} corresponden a variables demográficas, mercado laboral, vivienda, tenencia de activos y salud. $\mu_{\tau i}$ es un término de error que captura todos los otros factores que podrían afectar, de manera no sistemática, a esta relación. Para la selección de las dimensiones y de las variables se partió de estudios previos sobre determinantes de la presunción de ingresos de los hogares, teniendo en cuenta la información disponible en las fuentes de datos a utilizar. Finalmente, β_τ es el vector de parámetros que permite predecir el ingreso de largo plazo a partir de la información de la base de Sisbén. A partir de la estimación de los ingresos de los hogares, se genera un índice con rango de

[22] Se seleccionó la regresión cuantílica porque fue la que permitió estimar niveles de ingreso que replicaran de manera más aproximada las distribuciones, ordenamientos e incidencias de pobreza obtenidas a partir de la GEIH, fuente oficial que utiliza el país para hacer estas mediciones.

variación entre 0 y 100, con el cual se hace un ordenamiento de menor a mayor.

Como fuente de información para la estimación se usa la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2015 que levanta de manera continua el DANE. Esto, por cuanto esta encuesta: (i) permite obtener estimaciones para un mayor número de desagregaciones geográficas y, en consecuencia, llegar a nivel de departamento por zona, previa agregación de muestras anuales; (ii) es la fuente oficial para las mediciones de los indicadores de mercado laboral, ingresos y pobreza y (iii) es una encuesta continua que permite hacer un seguimiento a las condiciones de vida de los hogares y actualizar las estimaciones de los modelos sin tener que esperar un largo periodo de tiempo como sucede con los censos de población y vivienda, fuente utilizada para el modelo del Sisbén III. El uso de la GEIH de 2015 permite contar con valores actuales de la estimación de los parámetros del modelo. De igual forma, será posible actualizarlos con nuevas versiones de la misma encuesta cuando se considere pertinente para evitar su desactualización.

Definición de un modelo diferencial para 64 zonas geográficas

Con el fin de considerar las diferencias regionales en las condiciones de vida que se presentan en el país, el nuevo índice de focalización se estimará por zona geográfica (cabecera y rural) al interior de cada departamento, por lo que se obtienen estimaciones para un total de 64 dominios geográficos. Adicionalmente, se incluirá un modelo propio para Bogotá.

Para el uso de este nuevo indicador de focalización individual se ordenará la población en cada dominio según su puntaje de menor a mayor, y se construirán cien grupos de igual tamaño (igual número de personas). De esta forma, en el primer grupo estará la población con menor capacidad de generación de recursos, y en el grupo cien, aquellos con mayor capacidad. La definición de los puntajes de corte para el acceso a los diferentes programas sociales se basará en la definición del número de grupos en cada dominio, desde el más bajo al más alto, que se decida incorporar a cada programa según los objetivos que este persiga.

Teniendo presente que las estrategias metodológicas de estimación o aproximación de recursos económicos de los hogares, como cualquier otra metodología utilizada para la construcción de índices de focalización, conlleva la posibilidad de cometer errores de inclusión y exclusión en el momento en que los programas sociales seleccionan a sus beneficiarios, estos deberán hacer uso de otros indicadores para optimizar el proceso de focalización individual. Estos pueden ser aquellos recolectados en la ficha de caracterización socioeconómica (por ejemplo, indicadores de educación, salud, trabajo, entre otros), así como información de otras bases de datos (por ejemplo, de los sistemas de información de

las diferentes entidades del Gobierno nacional y otros registros administrativos). Cada programa deberá definir los indicadores y fuentes adicionales que desee considerar en la selección de sus beneficiarios.

Transición a Sisbén IV

Para evitar al rezago de información socioeconómica de la población, se prevé poner a disposición de las entidades nacionales y territoriales las bases de datos con la información municipal recolectada bajo la nueva metodología durante el barrido del Sisbén IV. Estas bases servirán como un insumo para la planeación de los programas sociales y de las entidades territoriales. Esta información se dispondrá de manera agregada, para realizar análisis estadísticos que den cuenta a las entidades nacionales y territoriales de la situación actual de la población, a medida que termine el operativo en los distintos departamentos entre diciembre de 2017 y diciembre de 2019.

La nueva metodología propuesta requiere de algunas medidas que deben ser tomadas previas a su implementación. La transición al Sisbén IV debe surtir un proceso previo de actualización de la información ya registrada en la base de Sisbén. Para esto se modificará la información con aquella que se recoja en el proceso de levantamiento de la base de Sisbén IV, lo que permitirá entregar al país también los puntajes de Sisbén III actualizados. Adicionalmente, se espera que la actualización del instrumento y de la información de los hogares reflejen tanto los efectos de la política social que ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de los colombianos, como los efectos de la desaceleración económica que ha vivido el país en los últimos meses. Lo anterior resultará en cambios en los puntajes de los hogares que hacen parte de la base del Sisbén actualmente.

Para promover la actualización de la información por parte del ciudadano y facilitar la transición, las entidades que tengan a su cargo programas sociales, con el acompañamiento técnico del DNP, deberán revisar y hacer explícitos los criterios de entrada, permanencia y salida de los programas. En particular, se deberá desarrollar un *contrato social* entre el beneficiario y la entidad, en donde se establezca explícitamente el periodo durante el cual se otorgará el apoyo, sin perjuicio de las mejoras en las condiciones de vida y en el puntaje de Sisbén a que haya lugar. Como referente regional, se encuentra el caso de Chile, que determina para cada uno sus programas sociales un tiempo mínimo de permanencia. Por ejemplo, el Bono al Trabajo de la Mujer que entrega un aporte monetario durante cuatro años, así como el Apoyo al Empleo (Sistema Chile Solidario) que promueve la formación y capacitación para el trabajo y tiene una permanencia de 4 meses[23].

[23] Ministerio de Desarrollo Social, Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) de Chile. Disponible en: http://www.programassociales.cl/.

Durante el periodo de recolección de información, las entidades líderes de los programas que utilizan el Sisbén como mecanismo de focalización deberán definir, con el acompañamiento técnico del DNP, el esquema de transición del Sisbén III al Sisbén IV. Este esquema deberá incluir: (i) un análisis del impacto del cambio del índice y del puntaje en la población potencialmente beneficiaria de los programas; (ii) la definición de las poblaciones que serían objeto de transición, y de los criterios de ingreso, permanencia y egreso con los cuales se define la transición; (iii) la definición de mecanismos y de plazos para la adopción del nuevo Sisbén; estos últimos no deberán superar el periodo de recolección de la información; y (iv) la definición de los puntos de corte de acceso a los programas. El esquema de transición definido será descrito en un documento técnico que cada programa pondrá a disposición de sus beneficiarios, una vez la nueva versión sea adoptada.

En cuanto a la relación entre el Sisbén y el régimen subsidiado de salud, y en el marco del trabajo de transición al Sisbén IV, el Gobierno en cabeza del DNP, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá analizar la pertinencia de mantener el uso del instrumento de focalización en este programa en particular, los impactos técnicos para operación del programa, los impactos fiscales (posibles riesgos en diminución de recaudos) y los impactos operativos (analizar nuevos mecanismos de presunción de ingresos). Este análisis deberá estar terminado en diciembre de 2018.

4.3.2. Implementar mecanismos que permitan mejorar la calidad de la información de la población registrada en el Sisbén

Acciones para promover la veracidad y actualización de la información registrada y para prevenir y sancionar su manipulación

Desde el marco normativo, es necesario promover en los ciudadanos el reporte de información fidedigna, pero es igualmente importante la definición de procedimientos para la verificación de las inconsistencias que se detecten, y su sanción cuando se pruebe falsedad de la información.

Normatividad

Uno de los aspectos fundamentales para el funcionamiento de la nueva metodología es el ajuste al Decreto 4816 de 2008[24], compilado en el Decreto 1082 de 2015[25], que determina las sanciones tanto a los servidores públicos encargados del Sisbén como a la ciudadanía, en caso de participar o propiciar la manipulación de la información. En el

[24] por el cual se reglamenta el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007.

[25] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de planeación nacional

ordenamiento jurídico actual, un servidor público (administrador del Sisbén) puede incurrir en falsedad documental al registrar información falsa en la base de datos. Esto, además de un proceso penal, puede generarle sanciones disciplinarias y la pérdida del cargo. Por su parte, el ciudadano puede incurrir en delitos tales como falsedad en documento público, fraude a subvenciones, falsedad procesal y falso testimonio. El DNP dará acompañamiento técnico a los entes de control para la estructuración conjunta de casos judiciales.

El DNP complementará este marco jurídico mediante una nueva normatividad que defina el procedimiento que se debe seguir al realizar la verificación de información inconsistente. Esta normativa deberá permitir la exclusión de la base de datos y la pérdida de beneficios a aquellos ciudadanos para los cuales se haya detectado falsedad evidente en la información registrada y no hayan podido demostrar su veracidad.

Así mismo, la nueva normatividad permitirá definir las condiciones en las cuales la actualización de información debe ser obligatoria, como son el cambio de lugar de residencia o para ingresar en los programas sociales. Las nuevas normas deberán contar además con herramientas para controlar la solicitud indiscriminada de encuestas por parte de los ciudadanos para bajar su puntaje, así como racionalizar los términos para la atención de las solicitudes de actualización que presenten los ciudadanos ante las alcaldías municipales. El documento con la propuesta de normatividad deberá ser elaborado en 2016.

Adicionalmente el DNP elaborará un plan de contingencia para el manejo de riesgo en la implementación del Sisbén, enfocado principalmente en la prevención del fraude y el manejo adecuado de procesos en la base de datos. Este plan incluirá una resolución que establezca los protocolos de control de calidad de las bases de datos, para definir los procesos que deben adelantar los municipios para realizar ingreso de personas u hogares, actualización de datos, suspensiones y exclusiones, aplicación de encuestas por verificación, y solicitud de exclusión de fichas en los casos de muerte, cambio de domicilio, o información incompleta. Esta resolución deberá incluir la definición de mecanismos para incentivar a los municipios a actualizar datos, como también el tipo de sanción a los municipios que incumplan con los tiempos y procesos de actualización. Este plan deberá estar diseñado en junio de 2017 y se implementará durante todo el barrido hasta diciembre de 2019.

Base única del Sisbén

Con el fin de mitigar la manipulación de la base de datos en los municipios, no se manejarán más bases brutas municipales en las cuales sea posible realizar cambios a los registros y a los cálculos de puntaje previos a su publicación oficial. Para esto, solo existirá una base nacional centralizada en el DNP y los municipios podrán consultar solamente la base de su municipio y contarán con la información de las actualizaciones que realicen.

Adicionalmente, para disminuir el tiempo entre la solicitud de la encuesta por parte del ciudadano y la publicación de la información por parte del DNP, se administrará una sola base de datos nacional que se alimentará de los reportes de novedades enviados por el municipio. Lo anterior permitirá que estos reportes ya no sean mensuales y puedan ser enviados continuamente por el municipio en el mismo momento en que se genere la novedad en el territorio. Una vez recibida la información, el DNP la verificará y validará a través de registros administrativos de otras entidades públicas y privadas, y la publicará en un máximo de seis días para que pueda ser consultada por los ciudadanos, las entidades territoriales y nacionales a través de la página web del Sisbén u otros servicios web para consulta masiva de la información. La centralización de la base de datos iniciará en 2017 y se implementará de manera gradual hasta la finalización del barrido del Sisbén IV en 2019.

Pedagogía y comunicaciones

Con la implementación de la nueva metodología, el DNP estructurará entre noviembre de 2016 y junio de 2017 una estrategia pedagógica y de comunicaciones en diferentes medios como pueden ser el uso de comerciales de televisión, pautas radiales y piezas gráficas, entre otros. La campaña estará dirigida a la comunidad y a las entidades que se relacionan de alguna manera con el Sisbén (territoriales y públicas que ejecuten programas sociales), para dar a conocer la nueva metodología y generar conciencia sobre los derechos y deberes de los diferentes actores en relación con la funcionalidad del Sisbén. Esta campaña deberá igualmente informar a ciudadanos y funcionarios de las posibles consecuencias legales de registrar información falsa en la base de datos del Sisbén, así como de los beneficios de actualizar su información.

Verificación de la información

En los casos en donde exista la presunción de fraude por parte de la población, el DNP establecerá procedimientos que facilitarán su denuncia y verificación. Para ello se plantean tres mecanismos:

- Veeduría comunitaria: hace referencia al procedimiento que puede seguir un ciudadano frente al hallazgo de un posible fraude. El DNP deberá disponer de los canales necesarios para que la ciudadanía pueda denunciar a través de su página web o cualquier otro medio físico o electrónico.
- Verificación por parte de las entidades territoriales: los municipios podrán hacer verificaciones de los casos que el DNP le solicite, mediante comunicación o a través de la base de datos, siguiendo los lineamientos que esta entidad defina para tal fin.

- Verificación en sitio por entidades nacionales: se hará verificaciones aleatorias sin previo aviso en los casos en donde se identifiquen inconsistencias en la información, o existan denuncias realizadas por ciudadanos o por entidades nacionales o territoriales. Estas verificaciones pueden ser realizadas directamente por el DNP o por entidades de orden nacional con presencia en el territorio cuando así lo determine el DNP, de acuerdo a los lineamientos que éste defina. En los casos en los que así se requiera, se acudirá a las entidades competentes para sancionar disciplinaria y penalmente a los ciudadanos y funcionarios que se vean implicados.

Las entidades nacionales y territoriales deberán informar mediante oficio al DNP los casos de posible fraude que consideren deben ser verificados en sitio. Por su parte el DNP deberá tipificar los casos en verificación y señalarlos en la base certificada nacional con dos fines: (i) solicitar su depuración por parte de los municipios según los lineamientos definidos por el DNP; y (ii) informar a los programas sociales sobre la verificación en curso de la información de sus potenciales y actuales beneficiarios. El documento que define el protocolo para la verificación de la información será elaborado entre febrero y diciembre de 2017.

Uso de tecnología para reducir errores en la captura de la información

La fuente inicial de la información registrada en la base del Sisbén la constituye la recolección hecha durante el barrido, proceso mediante el cual se visitan uno a uno los hogares ubicados en las áreas definidas por el DNP y las alcaldías de todos los municipios del país. Esta recolección implica: (i) una adecuada ficha de caracterización socioeconómica que permita el cálculo de todas las variables requeridas para el cálculo del puntaje, así como otros indicadores relevantes para la política social; (ii) un proceso de recolección eficiente y coordinado entre el DNP y los municipios; (iii) el uso de herramientas tecnológicas que permitan estandarizar procesos e implementar controles de calidad a la información recolectada *in situ*; y (iv) disponer de manera rápida y oportuna de las bases de datos con la información recolectada para su uso por parte de las entidades.

Ficha de caracterización socioeconómica

La ficha del Sisbén IV agrega secciones o preguntas que permiten incluir el enfoque de inclusión productiva mediante una medición detallada del ingreso del hogar y preguntas específicas que amplían la información sobre sus miembros. La Tabla 5 presenta los principales cambios en relación con la ficha del Sisbén III.

Tabla 5. Modificaciones de la ficha de caracterización socioeconómica

Sección	Principales modificaciones
A: Identificación	Se conservan las preguntas que buscan determinar el lugar donde está situada la vivienda en la cual se aplica la encuesta. Se agregan preguntas que permiten controlar la labor de los encuestadores.
B: Datos de la vivienda	Se mantienen las preguntas relacionadas con tipo de vivienda, materiales, disponibilidad de servicios públicos, espacios de la vivienda, con algunas desagregaciones en las opciones de respuesta para contar con mayor precisión en la información.
C: Datos del hogar	Se conservan las preguntas que permiten establecer las condiciones de hacinamiento en que viven las personas, las condiciones de sanidad del hogar, y el uso de servicios públicos. Se agregan preguntas sobre gasto mensual del hogar y sobre factores relacionados con riesgo de desastre.
D: Antecedentes sociodemográficos	Se conservan las preguntas de la ficha Sisbén III, las cuales permiten recoger información relacionada con las condiciones sociodemográficas de las personas.
E: Salud y fecundidad	Además de conservar las preguntas relacionadas con condiciones de discapacidad y afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en esta sección se agregan preguntas que permiten identificar acceso y atención en dicho sistema.
F: Atención a menores de cinco años	Esta es una sección nueva en la ficha, con la cual se busca identificar las condiciones de cuidado de los menores de 5 años de edad en el hogar.
G: Educación	Esta sección busca conocer el nivel de educación alcanzado por cada uno de los miembros del hogar.
H: Ocupación – Ingresos	En esta sección se conservan las preguntas relacionadas con la actividad de la persona y la duración del desempleo. Se agregan preguntas sobre la posición ocupacional, y aquellas que permiten calcular el ingreso laboral y no laboral de las personas.

Fuente: DNP, 2016.

Además de permitir el cálculo del puntaje Sisbén (tanto bajo la metodología Sisbén III como de la Sisbén IV), la información contenida en la nueva ficha de caracterización socioeconómica permitirá calcular el IPM y contar con esta información actualizada a nivel, nacional, regional, municipal y, con restricciones estadísticas, incluso veredal. Para garantizar la representatividad de estos resultados, se realizarán barridos censales en algunos municipios y se establecerán muestras representativas en aquellas ciudades donde

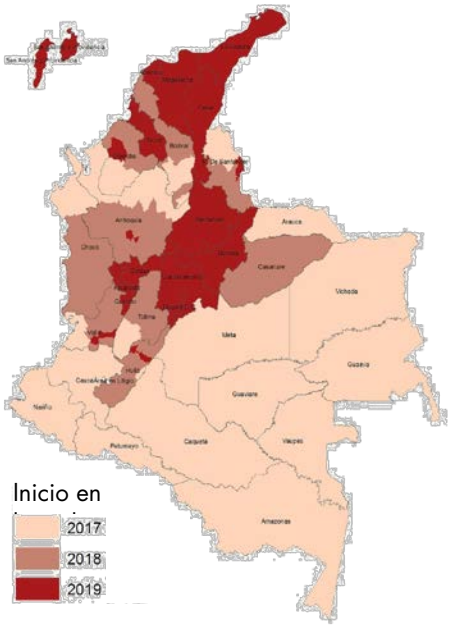
no sea posible realizar la encuesta a todos los hogares. EL DNP coordinará con las administraciones de las ciudades donde se realice la muestra, la estrategia para lograr la respuesta de los hogares que normalmente no son encuestados por el Sisbén. Se apoyará igualmente de las lecciones aprendidas por el DANE para el manejo de encuestas en sectores de las ciudades con condiciones socioeconómicas favorables. Los análisis por departamentos del puntaje, el IPM y demás indicadores sociodemográficos deberán estar disponibles entre diciembre de 2017 y diciembre de 2019, conforme al avance del operativo de barrido.

Proceso de recolección de información

La actualización de la ficha de caracterización socioeconómica de los hogares implica un operativo por barrido, es decir, se visita a todos los hogares que residen en áreas de bajo nivel socioeconómico en todos los municipios del país. La realización de este barrido nacional es necesaria para garantizar una actualización completa de la información bajo las mismas condiciones metodológicas y operativas. Mientras que la ficha a aplicar en cada hogar ha sido definida por el DNP de acuerdo con la metodología para la estimación del índice de focalización individual, el operativo de recolección lo realizan los municipios bajo la supervisión del DNP. Así, será responsabilidad de los municipios contratar y ejecutar las actividades necesarias para la recolección de la información, de acuerdo con los lineamientos que el DNP defina para tal fin. El plan operativo de la recolección de información que contemple los aspectos logísticos presupuestales, tecnológicos y administrativos, deberá estar elaborado en mayo de 2017. Se prevé que el operativo inicie en junio de 2017 y finalice en diciembre de 2019, con una interrupción en el primer semestre de 2018 cuando se desarrollarán procesos electorales.

El DNP definió un cronograma para la recolección que permitirá lograr el cierre de operativos en departamentos completos durante una misma vigencia, y así, proveer información útil para el diseño de política en el posconflicto. Con este cronograma se espera realizar la recolección de 232 municipios y el cierre de 11 departamentos en 2017, 358 municipios y 3 departamentos adicionales en 2018, y 512 municipios y 19 departamentos restantes en 2019 (Mapa 1). El listado efectivo de municipios que realicen el operativo en cada año dependerá, en todo caso, de que se surtan los requisitos para la suscripción de los convenios y el aporte de recursos necesarios por parte de los municipios.

Mapa 1. Cronograma propuesto para el operativo de recolección



Fuente: DNP, 2016.

Dispositivos móviles de captura y georreferenciación

Para el levantamiento de la información se emplearán dispositivos móviles de captura, en los cuales se utilizará un aplicativo que contendrá mallas de validación automáticas que permitirán asegurar la consistencia y calidad de la información desde el origen. Estas mallas se han definido con criterios que evalúan la consistencia de la información recolectada desde el dispositivo móvil (por ejemplo, que la edad reportada por la persona coincida con la calculada por el dispositivo a partir de la fecha de nacimiento). Esto reduce el tiempo de preparación de la información, y aumenta su calidad y consistencia desde la recolección.

Una de las ventajas que ofrece el uso de estos dispositivos es que permiten el levantamiento de la ubicación georreferenciada de los hogares mediante el uso de un sistema de posicionamiento global (GPS, del inglés *Global Positioning System*) incorporado en los dispositivos. La georreferenciación permitirá ubicar espacialmente eventos que anteriormente solo se encontraban en reportes, documentos o tablas, como es el caso de la ubicación de los hogares. El levantamiento georreferenciado de la ubicación de los predios de los hogares permitirá igualmente mejorar la calidad de la información de ubicación, así como contar con mayores insumos para realizar una caracterización a nivel de hogar, territorio o país, así como también disminuir los tiempos de búsqueda de los hogares beneficiarios de un programa. Con esta información será posible además asegurar que los programas diseñados

para zonas geográficas específicas (ej. zona rural) lleguen solo a aquellas personas que allí residen.

Con este fin, se georreferenciarán todos los hogares que sean encuestados durante el barrido, acogiendo los protocolos que para estos efectos tenga definidos el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y que el DNP incorporará en los lineamientos para el operativo que serán entregados a los municipios.

Acceso oportuno a las bases de datos de la recolección

Para evitar al rezago de información socioeconómica de la población, se prevé poner a disposición de las entidades nacionales y territoriales las bases de datos con la información municipal recolectada bajo la nueva metodología durante el barrido del Sisbén. Estas bases servirán como un insumo para la planeación de los programas sociales y de las entidades territoriales. Esta información se dispondrá de manera agregada, a medida que termine el operativo en los distintos departamentos, entre diciembre de 2017 y diciembre de 2019.

Intercambio de información entre entidades para mayor eficiencia de los programas sociales

Con el fin de mejorar la calidad de la información registrada en la base de datos, esta estará sujeta a procesos de verificación y validación implementados por el DNP, mediante el uso de registros administrativos idóneos disponibles para las variables de la ficha de caracterización socioeconómica[26]. Esto requiere identificar los registros existentes en las diferentes entidades y definir de manera conjunta las reglas que aplicarían en cada caso para el intercambio de información con el Sisbén, proceso que deberá realizarse durante 2017. Con este intercambio será posible contrastar la información registrada en la base de datos del Sisbén para identificar posibles inconsistencias y mejorar la calidad de la misma. Igualmente, debe permitir la actualización automática de la información registrada en la base de datos del Sisbén.

Adicionalmente, el intercambio de información debe permitir a todas las entidades contar con información unificada, funcional, actualizada y de calidad para optimizar los procesos de focalización, así como el planteamiento de política pública para su atención. Desde el punto de vista de cada ciudadano, el intercambio se traducirá en ahorros en tiempos y costos pues no será necesario que se acredite ante cada entidad para adelantar los trámites que requiera. Adicionalmente, esta información permitirá a las entidades conocer las

[26] Por ejemplo, la información sobre el grado y nivel educativo que se encuentre en el sistema educativo podrá ser verificada con las bases de datos del Ministerio de Educación Nacional, las cuales constituyen el registro administrativo idóneo en relación con la educación de la población.

características y beneficios recibidos por cada persona y hogar, haciendo posible el diseño de paquetes de oferta adecuados a sus necesidades. Desde el punto de vista de las entidades y del Estado en general, identificar todos los beneficios recibidos por una misma persona hará posible reducir ineficiencias en el gasto producto de la entrega de múltiples beneficios por diversos programas que persiguen objetivos similares.

Para ello el DNP iniciará un proceso con las diferentes entidades que ofrecen programas sociales para establecer las necesidades de intercambio de información y sus requerimientos, con el fin de consolidar un sistema interoperable de información. Este proceso deberá tener en cuenta los lineamientos establecidos por el Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones para los diferentes servicios digitales (autenticación electrónica, carpeta ciudadana e interoperabilidad). Este sistema de intercambio estará a cargo del DNP y su estructuración se realizará intersectorialmente a través de una mesa creada para tal fin. Se espera la entrada en operación del sistema en 2019.

Desarrollar e implementar un instrumento interoperable con el Sisbén para la identificación de los habitantes de la calle

El Sisbén, como fuente de información para la focalización individual, dispondrá de una nueva ficha de identificación que responda a la situación de la población habitante de la calle, la cual deberá ser diligenciada y reportada por las autoridades municipales. El DNP deberá: (i) diseñar la ficha; (ii) realizar los ajustes técnicos a la plataforma tecnológica para la consolidación y publicación de la información de los habitantes de la calle; (iii) adelantar un piloto durante 2017 y 2018 que consista en la puesta en marcha de todo el proceso desde la recolección hasta la publicación de la información en algunos municipios definidos por el DNP, para probar el diseño de la ficha, la forma de recolección de la información por parte de las alcaldías y su transmisión al DNP; y (iv) implementar la ficha y la publicación de la información a nivel nacional. El DNP definirá los lineamientos técnicos y operativos para la operación de este nuevo instrumento. La información que se recolecte estará disponible para las entidades que cuenten con oferta para esta población, de acuerdo con la jurisprudencia vigente (Sentencia T-092 de 2015). El instrumento para la identificación de los habitantes de la calle deberá operar plenamente en diciembre de 2019.

4.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento del objetivo del documento CONPES se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este, se señalan las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución de las mismas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el

cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS lo realizarán todas las entidades concernidas en este documento CONPES y será consolidado por el DNP, de acuerdo con lo estipulado en la Tabla 6.

Tabla 6. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primero	Junio de 2017
Segundo	Diciembre de 2017
Tercero	Junio de 2018
Cuarto	Diciembre de 2018
Quinto	Junio de 2019
Informe de cierre	Diciembre de 2019

Fuente: DNP, 2016.

4.5. Financiamiento

Con el fin de ejecutar lo propuesto en este documento, que involucra un operativo de recolección de información que se extenderá hasta diciembre de 2019, se requiere la declaración de importancia estratégica del proyecto por parte del CONPES. En desarrollo de lo dispuesto por la normatividad presupuestal vigente, en especial el Decreto 1068 de 2015[27], se sometió a consideración del CONFIS, la solicitud de aval fiscal presentada por el DNP, que fue aprobada en sesión del día 20 de octubre. En la Tabla 7, se presenta el programa de inversiones.

Tabla 7. Presupuesto por vigencia y fuente nación

Corte	Presupuesto
2017	11.698.034.097
2018	17.768.054.800
2019	26.615.783.723

Fuente: DNP, 2016.

Los recursos aprobados corresponden a la sección 030101 (DNP), programa 520 (Administración, atención, control y organización institucional para la administración del

[27] Artículo 2.8.1.7.1.2. Decreto 1068 de 2015: La declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES a que se refiere el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, requerirá del concepto previo y favorable del CONFIS, donde se valide la consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Estado), Subprograma 1000 (Intersubsectorial Gobierno), proyecto 0127 (Diseño y articulación de los instrumentos, estrategias, lineamientos y demás requerimientos técnicos). El apalancamiento de las vigencias futuras para el año 2016 corresponde a una inversión por 14.262 millones de pesos, que corresponde al 20% del costo total del proyecto para la nación.

El costo total de la recolección de la información para la actualización del instrumento de focalización es de 132.732 mil millones de pesos, de los cuales 27,3 mil millones de pesos corresponden a costos administrativos[28] necesarios para la realización del levantamiento. Los 105,4 mil millones de pesos restantes, correspondientes al costo del operativo de campo[29], que se dispondrán bajo un esquema de apalancamiento entre la nación y el territorio de acuerdo con la categorización de tipologías municipales desarrollada por el DNP (Tabla 8).

Tabla 8. Esquema de apalancamiento

Tipología	Número de entidades territoriales	Porcentaje de cofinanciación	
		Nación	Territorio
A	6	30	70
B	64	35	65
C	158	40	60
D	261	75	25
E	293	80	20
F	209	95	5
G	111	95	5

Fuente: DNP, 2016.

Este esquema establece, a través de seis dimensiones, grupos homogéneos de entidades territoriales en la particularidad de sus características y necesidades más allá de la ejecución presupuestal, lo que permite una caracterización más próxima a la realidad del territorio[30]. Así, este esquema busca lograr una proporcionalidad entre el valor a cofinanciar

[28] Incluye: A. Recurso humano; B. Equipos; C. Plataforma tecnológica, software y soporte; D. Logística y desarrollo de trabajo de campo; E. Materiales y otros suministros; F. Requerimientos de espacio físico; G. Costo de gerencia o de administración del proyecto.

[29] El aporte de las entidades territoriales se aplica a cubrir costos administrativos, aspectos logísticos, financiamiento parcial en la contratación de personal para el levantamiento y para la adquisición de dispositivos móviles de captura (para los municipios de tipología A, B y C).

[30] Se empleó la metodología construida por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP para la definición de tipologías municipales, que a través de seis componentes (urbano-rural, condiciones de vida, económico, ambiental, institucional y seguridad), establece grupos homogéneos de entidades territoriales con base en sus características y necesidades. Para mayor información consultar https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Estudios-y-Ejercicios/Paginas/Tipologias.aspx.

y las capacidades institucionales y financieras de los territorios, al hacer que los municipios con menor capacidad institucional y financiera reciban un mayor aporte de la nación. Por ejemplo, un municipio que se encuentre en la tipología C como Espinal (Tolima), que durante el levantamiento de información de Sisbén III en 2009 aportó 30 millones de pesos para la realización del operativo (30%), deberá aportar 150 millones de pesos para el Sisbén IV (60% del costo del operativo de campo). En contraste, un municipio de tipología F como Guapi (Cauca) que durante el Sisbén III aportó 15 millones de pesos (30%), en esta ocasión deberá aportar solo 6 millones de pesos (5%).

De acuerdo con lo anterior, del valor correspondiente al trabajo de campo, la nación dispondrá de 70,3 mil millones de pesos (Tabla 9), y las entidades territoriales de 63,2 mil millones de pesos. El aporte de los municipios se sustenta en el artículo 76.14.4 de la Ley 715 de 2001[31], con el cual se prevé el levantamiento de 11,5 millones de encuestas, sujeto a la disponibilidad de recursos de los municipios. Estos podrán hacer usos de las fuentes que consideren pertinentes para cubrir el monto de la contrapartida que les corresponde. El costo unitario por encuesta para la nación se estima en 6.116 pesos. El Anexo C detalla los supuestos utilizados para definir los costos del operativo.

Tabla 9. Costos por vigencia

Millones de pesos

Ítem	Total	Vigencia			
		2016	2017	2018	2019
A. Recurso humano	4.945		1.421	1.845	1.679
B. Equipos	8.335	2.468	4.421	1.446	
C. Plataforma tecnológica, software y soporte	2.932	127	2.397	184	224
D. Logística y desarrollo de trabajo de campo	3.157		791	1.126	1.240
E. Materiales y otros suministros	781		357	226	198
F. Requerimientos de espacio físico	522		135	189	198
G. Administración del proyecto	6.372	2.157		1.655	2.560
H. Gravamen movimiento financiero	254		85	67	102
I. Operativo de campo (aporte nación)	43.045	9.510	2.092	11.030	20.413
Total	70.344	14.262	11.698	17.768	26.615

Fuente: DNP, 2016.

Nota: [a] Valores 2017, 2018 y 2019 ajustados por Índice de Precios al Consumidor

[31] Artículo 76.14.4 de la Ley 715 de 2001: Cofinanciar cada dos años con la Nación la actualización del instrumento Sisbén o el que haga sus veces.

5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación recomienda al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Declarar de importancia estratégica el Sistema para la Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales Sisbén IV.
2. Aprobar los lineamientos, las estrategias y el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) para la implementación del Sistema para la Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales Sisbén IV contenido en el presente documento y solicitar a las entidades involucradas la adecuada y oportuna implementación de todas las acciones propuestas.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
    a. Adelantar los trámites correspondientes para la aprobación de las vigencias futuras requeridas para la financiación de la implementación del Sisbén IV.
    b. Diseñar y desarrollar el plan operativo para realizar la actualización del instrumento acorde con los criterios establecidos en el presente documento.
    c. Diseñar el plan de transición para los respectivos programas sociales.
    d. Asesorar técnicamente a las entidades para la elaboración el plan de transición del Sisbén III al Sisbén IV.
    e. Diseñar e implementar una nueva plataforma tecnológica que permita la operacionalización de los diferentes procesos de la base de datos (actualización, controles de calidad, cruces de información y certificación de la base) de acuerdo con lo establecido en el presente documento.
    f. Ajustar la normatividad del instrumento de focalización para regular y mejorar su funcionamiento.
    g. Construir y socializar los lineamientos para el levantamiento de la información de habitante de calle.
    h. Definir, socializar y coordinar los lineamientos para el intercambio de información
    i. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 6.

4. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Salud y Protección Social, y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
    a. Realizar un estudio sobre la pertinencia de mantener el Sisbén como instrumento de focalización para el régimen subsidiado, que incluya un análisis de las implicaciones técnicas, operativas y fiscales de la decisión tomada.
5. Solicitar a las entidades territoriales que:
    a. De acuerdo con el artículo 76.14.4 de la Ley 715 de 2001, realicen los ajustes presupuestales necesarios para cofinanciar el proceso de implementación del Sisbén IV, una vez el Departamento Nacional de Planeación les informe sobre el cronograma del operativo y las especificaciones dadas en el presente documento.
    b. Acoger los ajustes normativos al título 8, capítulo 1 del Decreto 1082 de 2015, y los lineamientos que el Departamento Nacional de Planeación emita para la implementación del Sisbén IV.
6. Sugerir a las entidades territoriales que:
    a. Realicen las acciones y tomen las medidas necesarias que permitan disminuir los tiempos de respuesta a las solicitudes realizadas por los ciudadanos frente al Sisbén.

6. GLOSARIO

Barrido: Es la fase que permite obtener la información con la que se construye la base inicial de beneficiarios potenciales de programas sociales. Se compone de las encuestas de hogares realizadas en las unidades de vivienda ubicadas en un área geográfica previamente delimitada.

Base certificada: Es la base que publica periódicamente el DNP, como resultado de aplicar a la base bruta los procesos de control de calidad y los cruces de información necesarios para su depuración.

Base de datos: Herramienta que permite registrar y ordenar información.

Base local: Es la generada por el municipio o distrito a partir de los procesos de actualización o realización de nuevas encuestas. Las bases brutas municipales o distritales son entregadas al DNP con la periodicidad y lineamientos establecidos por éste.

Dispositivo Móvil de Captura: Dispositivo tecnológico construido sobre una plataforma informática móvil, con una capacidad de almacenar datos y realizar actividades semejantes a una minicomputadora y con la conectividad de un teléfono móvil.

Fase de demanda: Cuando se hace la encuesta por solicitud de los interesados una vez finalizado el barrido.

Ficha de caracterización socioeconómica: Es una herramienta de recolección de información socioeconómica de los hogares diseñada para caracterizar la población, la cual tiene carácter de documento público.

Georreferenciación: Es el uso de coordenadas de mapa para asignar una ubicación espacial a entidades cartográficas.

Interoperabilidad: Es el ejercicio de colaboración entre organizaciones para intercambiar información y conocimiento en el marco de sus procesos, con el propósito de facilitar la entrega de servicios en línea a ciudadanos, empresas y otras entidades.

Potencial beneficiario de programas sociales: Persona cuyo puntaje Sisbén está dentro de los puntos de corte establecidos por las entidades administradoras de programas sociales y tiene derecho a postular a los mismos.

Puntaje: Es un valor numérico único asignado a todas las personas que conforman la unidad de gasto, el cual se obtiene mediante técnicas estadísticas y econométricas que agregan o relacionan la información de la vivienda, el hogar y las personas de cada unidad de gasto.

Registro: Es el conjunto organizado de los datos suministrados por un informante calificado, de acuerdo con las variables establecidas en la ficha de caracterización socioeconómica.

Registro Administrativo: Conjunto de datos que contiene la información recogida y conservada por entidades u organizaciones en el cumplimiento de sus funciones o competencias misionales.

7. ANEXOS

Anexo A: Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo de Excel.

Anexo B: Aval fiscal del CONFIS

jZv fUUG Bkyw fG3o F1 1L dQ9H ucI=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN
MINHACIENDA

5.2.0.3. Grupo de Desarrollo Sostenible

Bogotá D.C.,

Radicado: 2-2016-040622
Bogotá D.C., 28 de octubre de 2016 18:39

Doctor
SIMON GAVIRIA MUÑOZ
Director
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION - DNP
Calle 26 No. 13-19
Bogotá, D.C.

Radicado entrada 1-2016-077959
No. Expediente 21722/2016/RCO

Asunto: Aval Fiscal para la declaratoria de importancia estratégica para la actualización del Sisben a su IV versión

Estimado doctor Gaviria:

En forma atenta, le comunico que el Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS, atendiendo la solicitud formulada mediante comunicación No. 20165380717491 del 15 de septiembre de 2016, así como lo dispuesto por la Ley 819 de 2003 y el Decreto 1068 de 2015, en la Sesión del 20 de octubre de 2016 emitió aval fiscal para que ese Departamento continúe los trámites ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-, de declaratoria de importancia estratégica para el país la ejecución del proyecto "*Diseño y articulación de los Instrumentos, estrategias, lineamientos y demás requerimientos técnicos necesarios para el desarrollo de la política pública de protección social a nivel nacional*" con el fin de realizar la actualización del instrumento de focalización SISBEN a su IV versión, con el siguiente plan de inversiones:

Pesos corrientes

VIGENCIA	RECURSO	VALOR
2016	Nación	14,261,978,271
2017	Nación	11,698,034,097
2018	Nación	17,768,054,800
2019	Nación	26,615,783,723

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Secretario Ejecutivo
Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS-

Copia: Doctor ***Jose Mauricio Cuestas Gómez***, Director de Inversiones y Finanzas Públicas, Departamento Nacional de Planeación, Calle 26 No. 13-19, Bogotá D.C.

Revisó: Ivan Alirio Campos Collazos /Harley Rojas V.
Elaboró: Mónica María Gil T.

Firmado digitalmente por:CICERON JIMENEZ RODRIGUEZ

Director General del Presupuesto Público Nacional

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia
Código Postal 111711
Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
www.minhacienda.gov.co

Anexo C: Parámetros generales de costeo

Operativo de Campo

Los costos del operativo de campo se establecieron con base en tres fuentes de información: (i) los resultados de la prueba piloto, que permitieron calcular los rendimientos por encuestador y por enumerador empleando dispositivos móviles de captura y encuestas en papel en la recolección; (ii) el operativo de campo del Sisbén III, de donde se identificaron los ítems cofinanciados por los municipios; y (iii) la experiencia del DANE en la realización de este tipo de operativos, con base en la cual se obtuvieron valores de referencia para los honorarios del equipo requerido en la recolección.

Rendimientos

- Enumerador: 178 edificaciones, viviendas u hogares al día.
- Encuestador: 12 encuestas al día en cabecera; 8 encuestas al día en zona rural.

Remuneración del equipo de trabajo (honorarios)

- Enumerador: 1.100.000 pesos por mes.
- Encuestador: 1.100.000 pesos por mes.
- Supervisor: 1.200.000 pesos por mes.
- Coordinador de campo: 1.500.000 pesos por mes.
- Apoyo de sistemas: 1.200.000 pesos por mes.

Costos administrativos:

- Chalecos: 46.000 pesos c/u.
- Carnet: 2.500 pesos c/u.
- Desplazamiento: 4.500 pesos por trayecto en zona urbana (promedio); 10.500 pesos por trayecto en zona rural (promedio).

Adicionalmente, tomando como fuente las proyecciones de población del DANE a 2016, se estableció un total de 11,5 millones de encuestas por realizar, una vez se corrigió la información para el sector rural de acuerdo con la información del Censo Nacional Agropecuario. El número de encuestadores y de enumeradores se calculó a partir del número de encuestas requeridas y los rendimientos de cada uno para cada zona. Para la estimación del número de supervisores y coordinadores de campo, se estableció una relación de uno a cuatro para cada uno; es decir, un supervisor por cada cuatro encuestadores y un coordinador por cada cuatro supervisores.

Los costos asociados a la plataforma tecnológica que soporta esta nueva versión del Sisbén, los materiales impresos y otros gastos logísticos serán provistos por el DNP y fueron obtenidos por sondeo de mercado. Teniendo en cuenta que el operativo de campo se realizará de 2017 a 2019, los valores por vigencia fueron ajustados por IPC.

Dispositivos móviles de captura

La nación realizará la compra de los dispositivos necesarios para los municipios de tipologías D, E, F, G. Las demás categorías (A, B y C) serán responsables de la adquisición de los dispositivos que requieran. A partir del cronograma estimado para la recolección y el cálculo aproximado de número de encuestadores y supervisores requeridos para realizar el barrido en cada municipio, se ha estimado un total de 7.200 dispositivos aproximadamente. Es preciso tener en cuenta que el modelo de recolección permitirá su reutilización en dos oportunidades, en las vigencias 2018 y 2019. El valor estimado de cada dispositivo con base en el estudio de mercado es de 1.148.000 pesos.

La Tabla 10 presenta la distribución de los costos entre la nación y los municipios en cada vigencia. Como se mencionó en la sección 4.5 del documento, el aporte de las entidades territoriales se aplica para cubrir costos administrativos, aspectos logísticos, financiamiento parcial en la contratación de personal para el levantamiento y para la adquisición de dispositivos móviles de captura (para los municipios de tipología A, B y C).

Tabla 10. Aportes de la nación de los entes territoriales por vigencia

Rubro	Total	2016	2017	2018	2019
Nación	70.344	14.262	11.698	17.768	26.615
Entidades territoriales	62.389		5.803	12.137	44.449
Total	**132.733**	**14.262**	**17.501**	**29.905**	**71.064**

Fuente: DNP (2016)

La Tabla 11 presenta un comparativo en los costos del operativo de recolección observados en el Sisbén II y estimados para el Sisbén IV.

Tabla 11. Costos comparativos entre Sisbén III y Sisbén IV

Ítem	Sisbén III	Sisbén IV	Observaciones
Encuestas	7,7 millones	11,5 millones	Aumento de 4 millones de encuestas
Tiempo	28 meses	25 meses	Reducción de 3 meses en el tiempo de levantamiento

Ítem	Sisbén III	Sisbén IV	Observaciones
Costo unitario	10.660 pesos	6.116 pesos	Reducción del 42% del valor por encuesta[a]
Esquema de apalancamiento	1 para todo el país 70% nación 30% territorios	Diferenciado por capacidad territorial (tipologías) Nación: entre 30% y 95% Territorios: entre 70% y 5%	Aporte de acuerdo a la capacidad territorial

Fuente: DNP, 2016.

Nota: [a] Valor calculado sobre el aporte de la nación, a precios de 2015.

8. BIBLIOGRAFÍA

Angulo R., Gaviria A., Azevedo P., Paez G., (2012). Movilidad Social en Colombia. Bogotá D.C. Universidad de los Andes.

Bárcena A., (2014). Equality and Social Inclusion. CEPAL. Disponible en http://www.cepal.org/noticias/paginas/1/33941/social-inclusion-version_final-martes-25-de-febrero.pdf

Cecchini, S. (2011). Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile. CEPAL

Coady D., Grosh M. y Hoddinot J. (1994). Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience. Washington, DC: The World Bank.

Departamento Nacional de Planeación. (1994, enero). Focalización del gasto social en las entidades territoriales. Documento CONPES Social 22. Bogotá, D.C.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (1997, septiembre). Focalización del gasto social. Documento CONPES Social 040. Bogotá, D.C.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2001, noviembre). Reforma del Sistema de Focalización Individual del Gasto Social. Documento CONPES Social 055. Bogotá, D.C.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2006, junio). Lineamientos para la Focalización del Gasto Público Social. Documento CONPES Social 100. Bogotá, D.C.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2008, agosto). Actualización de los Criterios para la Determinación, Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales. Documento CONPES Social 117. Bogotá, D.C.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). Panorama General Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_overview_sp_final.pdf