



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

# **Los conceptos de pobreza en los instrumentos de focalización del Gasto Público en Colombia desde la última década siglo XX, alcances y perspectivas: El caso del Sisbén**

**Helmut Rubiel Menjura Murcia**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Económica, Maestría en Ciencias Económicas  
Bogotá D. C., Colombia

2016

II Los conceptos de pobreza en los instrumentos de focalización del Gasto Público en Colombia desde la última década siglo XX, alcances y perspectivas: El caso del Sisbén

---

# **Los conceptos de pobreza en los instrumentos de focalización del Gasto Público en Colombia desde la última década siglo XX, alcances y perspectivas: El caso del Sisbén**

**Helmut Rubiel Menjura Murcia**

Trabajo final presentado como requisito parcial para optar al título de:  
**Magister en Ciencias Económicas**

Director:

Ph.D., César Augusto Giraldo Giraldo

Codirector:

Ph.D., Diego Alejandro Guevara

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Económica, Maestría en Ciencias Económicas  
Bogotá D. C., Colombia

2016



*A mi familia, toda*



## **Agradecimientos**

A la Universidad. A los profesores de la Maestría de Ciencias Económicas por sus valiosas orientaciones que inspiran en distintas formas la atención particular de inquietudes de todos sus estudiantes. A los profesores Diego y César, por su apoyo y recomendaciones.





## Resumen

La pobreza puede ser observada desde distintos enfoques. Desde el Estado, su definición adquiere un carácter normativo con implicaciones sobre el conjunto de la sociedad y particularmente sobre hogares y familias, en la medida en que dicho concepto se implementa en un instrumento de focalización del gasto social. En el presente trabajo se hace una revisión general de la experiencia en el proceso de decisión relacionado con el diseño del Sisbén, como instrumento de focalización utilizado en Colombia, donde se destaca la utilización de conceptos no monetarios de pobreza y se evidencia, a través de las distintas evaluaciones realizadas, sus limitaciones como también su inconsistencia frente a indicadores tradicionales utilizados como líneas de pobreza o agrupación de población por deciles de gasto o ingreso. La revisión de la experiencia permite obtener conclusiones importantes para su diseño y evaluación como recomendaciones orientadas a lograr una mayor eficiencia del instrumento, partiendo de una relación más coherente entre políticas públicas, indicadores de medición general de pobreza e instrumentos de focalización.

### **Palabras clave:**

Sisbén, Pobreza Multidimensional, Focalización, Errores de Inclusión y Exclusión, Privaciones.

## Abstract

Poverty can be observed from different approaches. The Poverty definition from the State is a normative issue which produces implications to the society and to households or individuals, when the particular approaches is implemented in a targeting system. This paper realizes an overview of the experience in the decision making process related to the Sisbén design, the household targeting system used in Colombia. The Sisben uses non-monetary concepts of poverty; however, the evaluations in comparison with traditional

indicators such as income poverty lines or group of individuals by deciles, evidences its limitations as well another inconsistencies. The review of experience offers significant conclusions for the design and evaluation of this kind of instruments, arises recommendations to achieve greater efficiency based on coherent relationship between public policies, indicators of poverty measurement and targeting system.

**Keywords:**

**Sisben, Targeting, Multidimensional Poverty, errors, deprivation.**

# Contenido

	Pág.
<b>Resumen .....</b>	<b>IX</b>
<b>Lista de Gráficos .....</b>	<b>XIII</b>
<b>Lista de tablas .....</b>	<b>XIV</b>
<b>Lista de abreviaturas .....</b>	<b>XV</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Pobreza desde el Estado .....</b>	<b>5</b>
1.1 La pobreza en su concepto básico y común .....	5
1.2 Enfoques tradicionales .....	6
1.3 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Línea de Pobreza (LP).....	9
1.4 Índice de Pobreza Multidimensional.....	15
<b>2. Focalización.....</b>	<b>20</b>
2.1 Concepto y Origen en Colombia .....	20
2.2 Origen e implementación del Sisbén.....	22
2.2.1 El Sisbén como instrumento de focalización individual .....	23
<b>3. Del Sisbén I al Sisbén III .....</b>	<b>27</b>
3.1 Los enfoques conceptuales, la fuente de datos para el diseño y el método de medición.....	27
3.2 Las dimensiones y variables utilizadas en las versiones del Sisbén .....	34
<b>4. Resultados de las evaluaciones .....</b>	<b>37</b>
4.1 Errores de Inclusión y Exclusión en el diseño del índice Sisbén .....	38
4.2 Otros aspectos correspondientes a la implementación.....	43
4.3 La opinión de la población.....	44
<b>5. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>47</b>
5.1 Conclusiones.....	47
5.2 Recomendaciones.....	49
<b>Bibliografía.....</b>	<b>51</b>

XII Los conceptos de pobreza en los instrumentos de focalización del Gasto Público en Colombia desde la última década siglo XX, alcances y perspectivas: El caso del Sisbén

---

## Lista de Gráficos

	<b>Pág.</b>
Gráfico 1-1 % NBI y % Miseria 1985 – 1993 - 2005.....	11
Gráfico 1-2 Evolución por Componentes NBI .....	12
Gráfico 1-3 Gráfico 1 3 Incidencia pobreza extrema - Línea de Indigencia .....	14
Gráfico 1-4 Incidencia de la Pobreza Monetaria – Línea de pobreza .....	14
Gráfico 1-5 Índice de Pobreza Multidimensional. Años 2010 a 2015.....	18
Gráfico 4-1 Porcentaje de personas pobres (ingresos) que no califican al régimen subsidiado .....	41
Gráfico 4-2 Inconsistencia del Sisbén frente a las Mediciones de Pobreza.....	42

## Lista de tablas

	<b>Pág.</b>
Tabla 1-1. Necesidades Básicas Insatisfechas.....	10
Tabla 1-2 Dimensiones, variables y puntos de corte del IPM para Colombia.....	16
Tabla 1-3 Resultados IPM para Colombia por dimensiones y variables.....	18
Tabla 3-1 Puntos de Corte Sisbén Metodología I .....	30
Tabla 4-1 Eficiencia Horizontal y Vertical del I-Sisbén – Metodología I .....	38
Tabla 4-2 Eficiencia del Índice Sisbén II por Deciles de Gasto Per Cápita. ECV-2003 .....	39

## Lista de abreviaturas

CASEN: Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Hogares

DNP: Departamento Nacional de Planeación

DANE Departamento Nacional de Estadísticas

ENCV: Encuesta Nacional de Calidad de Vida

GEIH: Gran Encuesta Integrada de Hogares

ICV: Índice de Condiciones de Vida

IPM: Índice de Pobreza Multidimensional

LI: Línea de Indigencia

LP: Línea de Pobreza

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

Sisbén: Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales

XVI Los conceptos de pobreza en los instrumentos de focalización del Gasto Público en Colombia desde la última década siglo XX, alcances y perspectivas: El caso del Sisbén

---



# Introducción

El concepto de pobreza puede ser observado desde distintos enfoques. Su definición, desde el Estado, no sólo atañe a uno u otro referente teórico particular, sino que además, implica una determinada intención política o social, una manera de identificar a aquellos quienes están en una situación o condición de privación determinada.

La definición de la pobreza o el concepto en el que se fundamenta el diseño de un instrumento de focalización del gasto social como el Sisbén, tiene mayor implicación por cuanto establece un parámetro normativo con base en el cual se precisan líneas o puntos de corte para identificar quienes son pobres y quienes no, bien se trate de individuos o familias.

La conceptualización de la pobreza debe entonces ser el punto de partida para el diseño de un indicador de esta naturaleza como también para uno general, debe partirse de una pregunta central ¿cuál es el concepto de la pobreza y los aspectos sociales que encarna el índice? (Angulo, 2016).

En Colombia, a nivel de indicadores agregados, varios han sido los utilizados oficialmente; con mayor o menor trayectoria, se tienen el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), las Líneas de Pobreza e Indigencia, el Índice de Pobreza Multidimensional y el Índice de Condiciones de Vida (ICV), desarrollado justamente a partir del Sisbén. Cada uno ha podido basarse en un referente teórico que en su momento justificó su desarrollo.

Por su parte, el diseño del Sisbén, toma un camino específico de análisis y medición, el cual finalmente se aproxima o aleja de los indicadores utilizados para medir la situación de pobreza a nivel general.

El objetivo del presente trabajo es analizar los fundamentos conceptuales que han sido expuestos frente al índice Sisbén implementado en Colombia bajo tres versiones, hasta el año 2016, a fin de identificar la coherencia en su diseño con indicadores generales así como las limitaciones que este aspecto se han podido evidenciar; a partir de ello, conforme a los avances observados en la utilización de la medición de pobreza multidimensional, identificar algunos elementos clave para el mejor uso de un instrumento de esta naturaleza.

Este trabajo inicia en el primer capítulo con una revisión de los principales referentes teóricos que ofrecen una noción de la pobreza y que han podido sustentar dos de las mediciones oficiales de pobreza en Colombia. Se presenta igualmente el desarrollo del Índice Multidimensional de Pobreza, cuya utilización aparece recientemente como medida oficial estimada por el Departamento Nacional de Estadísticas - DANE.

En un segundo capítulo se presentan los antecedentes de la focalización como estrategia de gasto público en Colombia y se muestra cómo a partir de la instauración de esta línea de política, en especial para el caso del servicio de salud, se requirió del diseño y puesta en marcha de un instrumento de focalización individual como el Sisbén, no obstante haber concurrido con otros criterios en la selección de beneficiarios.

El tercero recopila los principales elementos que se refieren al diseño de las distintas versiones del Sisbén, donde se destaca el alcance de las bases conceptuales, no todas declaradas desde la adopción de cada versión; se vislumbran a partir de allí limitaciones que se derivan del concepto, la medición por la fuente de datos y otras restricciones.

En el cuarto capítulo se hace un recuento de las evaluaciones y resultados, que han utilizado en común las mediciones de eficiencia horizontal y vertical del índice, y se destaca el análisis cualitativo promovido desde el Departamento Nacional de Planeación respecto de la versión III del Sisbén.

Finalmente, en el último capítulo se resumen las conclusiones y recomendaciones, reafirmando la relevancia del enfoque multidimensional del análisis de la pobreza, llamando la atención sobre la necesidad de revisar los criterios de medición en el instrumento de focalización como también de articular y dar coherencia al diseño y

ejecución de la política pública, los indicadores globales de medición de pobreza y los utilizados para la focalización del gasto.



# 1. Pobreza desde el Estado

La pobreza es un concepto que puede ser observado y medido en forma específica en la sociedad que en particular se quiera analizar (Corredor Martínez, 1999, pág. 23). Su definición no sólo atañe a un referente teórico particular, sino que además, desde el Estado, implica una determinada intención política o social en observar a quienes pueden estar en una determinada situación o condición de privación.

Desde el Estado, el concepto de pobreza tiene implicaciones sobre el diseño de políticas, en especial atendiendo la función distribución que identifica Musgrave como una de las tres esenciales del gasto público.

La pobreza, por tanto, puede ser entendida, y atendida, en forma distinta en las sociedades si se considera, de una parte, el nivel de desarrollo que hayan podido alcanzar y además la concepción o el acuerdo inicial sobre lo que debe ser garantizado como mínimo a todos.

Desde el gasto público la definición implicará disponer de un referente específico que permita la identificación y agregación de la población en pobreza, lo cual debe conseguirse a través de un método determinado y con un enfoque particular.

En el presente capítulo se hará una revisión de algunos enfoques que sustentan la conceptualización de la pobreza, para observar luego tres métodos que se utilizan oficialmente en Colombia para la medición de la pobreza.

## 1.1 La pobreza en su concepto básico y común

En la forma en que lo presenta Boltvinik (1990), es útil analizar el concepto de pobreza partiendo de una definición común, como es la que se encuentra en el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española. Pobreza en una de sus acepciones se define como

“Cualidad de Pobre” o también como “Falta, escasez”, lo que se aproxima a la esencia misma del problema económico.

Ahora bien, se define como pobre “*Necesitado, que no tiene lo necesario para vivir*” es decir que el concepto lleva a identificar una carencia y que dicha carencia, se refiere a lo que se necesita para vivir. De esta manera, el alcance del concepto se convierte en algo normativo determinado en función de quien realiza la comparación entre una situación dada en un individuo o individuos y “... *quien habla o escribe sobre lo que es necesario para vivir o sustentar la vida*” (Boltvinik, 1990, pág. 5).

En otra acepción, pobre es también definido como *infeliz, desdichado y triste*. Esto puede entonces relacionarse ya no estrictamente con el concepto de necesidad sino con la imposibilidad de lograr lo que hace feliz aun individuo, o verse en una situación de desdicha o tristeza que bien puede ser por causas materiales o no materiales, concepto que estaría relacionado con las posibilidades de lograr lo que se quiere.

Sen (1992) observa los distintos enfoques relacionados con el concepto de pobreza: el biológico, de desigualdad o de privación relativa; también como un juicio de valor o como una definición política.

## 1.2 Enfoques tradicionales

El enfoque biológico, corresponde a una conceptualización de la pobreza relacionada con carencias físicas del ser humano frente a lo necesario para vivir, es decir, un concepto de pobreza en un sentido esencial. En este caso, la pobreza estaría relacionada estrictamente con cosas materiales, con los requerimientos nutricionales básicos y con la disponibilidad de determinados bienes que se consideran necesarios para la vida. (Corredor Martínez, 1999).

Este enfoque es criticado por desconocer que existe una variedad entre grupos y regiones en aspectos de carácter físico, climático y de hábitos, frente a los cuales establecer los

“requerimientos nutricionales mínimos” resulta en una “arbitrariedad intrínseca”. Además, que, definidos dichos requerimientos, sería también arbitrario pasar a establecer los bienes que habrían de constituir una dieta, que por lo general sería de costo mínimo, la cual no necesariamente correspondería con los hábitos de consumo de las personas. Finalmente, queda el problema de las variaciones de precios y la disponibilidad de bienes, respecto de la proporción del ingreso que se destina a gastos alimentarios. (Sen, 1992)

A pesar de las críticas, se acepta que no es descartable la desnutrición o el hambre como aspecto esencial dentro del concepto de pobreza, el asunto está en que se determine por intermedio del ingreso, pues bastaría con obtener una medición más directa. (Sen, 1992)

Un segundo enfoque es el referido a conceptualizar la pobreza en términos de la desigualdad. Este puede ser un enfoque con mayores ventajas pues podría permitir, tal como es citado por Sen (1992) de Miller y Roby, “...alejarnos de los esfuerzos de medir las líneas de pobreza con precisión, pseudocientífica. [...] Nuestro interés se centra en cerrar las brechas entre los que están abajo y los que están mejor en cada dimensión de la estratificación social”<sup>1</sup>

Sobre éste, se observa que no es adecuado relacionar los dos conceptos pues, puede conducir a que ante un cambio generalizado en el ingreso, manteniendo la desigualdad, no se entienda entonces que hay una variación en las condiciones de pobreza de grupos de estratos bajos e incluso el empobrecimiento de estratos medios. “Otra cosa bien distinta es aceptar que la desigualdad y la pobreza se relacionan y que otro sistema de distribución puede erradicar la segunda, incluso sin una expansión de las capacidades productivas de un país” (Sen, 1992)

En cuanto al enfoque de privación relativa, Sen (1992) retoma el análisis de Peter Townsend en cuanto a la necesidad de observar la relación entre “sentimiento de privación” y “condición de privación”, al considerar este último más adecuado para lograr describir situaciones específicas o concretas en torno a las cuales se pueda objetivamente indicar

---

<sup>1</sup> S.M. Miller y P. Roby. 1967. Poverty: Changing Social Stratification, en Peter Townsend, The concept of Poverty, Heineman, Londres. p. 143.

que "...las personas poseen cierto atributo deseable, menos que otras, sea ingreso, buenas condiciones de empleo o poder"<sup>2</sup>

Siguiendo esta línea de análisis, se señala que los "sentimientos de privación" se expresan y permiten valorar las "condiciones de privación", sin importar que hayan sido o no considerados en forma explícita. La valoración de las condiciones de privación es posible a través de los sentimientos. Sen (1992), considerando planteamientos de Townsend, señala la importancia de "definir el estilo de vida generalmente compartido o aprobado en dada sociedad y evaluar si (...) hay un punto en la escala de la distribución de recursos por debajo del cual las familias encuentran dificultades crecientes (...) para compartir las costumbres, actividades y dietas que conforman ese estilo de vida".

Otro aspecto de importancia en el enfoque de "privación relativa" hace alusión a establecer los "grupos de referencia" a partir de los cuales se hacen las comparaciones, "el sentimiento de privación de una persona está íntimamente ligado a sus expectativas, a su percepción de lo que es justo y a su noción de quién tiene derecho a disfrutar qué." (Sen, 1992).

Finalmente, a partir de este enfoque, Sen concluye, no obstante, que existen condiciones cuya privación absoluta debe ser considerada en sí dentro del análisis de pobreza, independientemente de la situación relativa que se presente, por cuanto se trata de privaciones esenciales como el hambre, la desnutrición y el sufrimiento.

Por último, respecto del enfoque de pobreza como una definición de política, la principal crítica que se hace corresponde a que el concepto que se utilice o el estándar de medición que se implemente implicará unos objetivos determinados y un deber ser desde las políticas públicas. Si bien éste es un enfoque cuestionado, en primer lugar por la forma en que pueden estar definidas las políticas públicas y segundo por considerarse que en

---

<sup>2</sup> Peter Townsend. 1974. Poverty as Relative Deprivation: Resources and Styles of Living. Dorothy Wedderburn (ed.), p. 4



general las políticas están limitadas a lo factible, la definición de pobreza en o para el desarrollo de políticas públicas es esencial para la actuación del Estado.

Lo que debe preservarse en cuanto al enfoque de pobreza vista desde los estándares utilizados en las políticas radica en que se identifiquen y valoren adecuadamente las privaciones, de las cuales se debe desprender el objetivo. Resulta claro como lo señala Sen (1992) que las políticas en sí no definen la pobreza, la cuestión está en que la definición de pobreza utilizada por el Estado si se traduce en un determinado alcance respecto del diseño e implementación de las políticas. La relación entre el estándar y la política, se da en uno y otro sentido.

### **1.3 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Línea de Pobreza (LP)**

La medición de la pobreza comprende dos etapas, de una parte la identificación y luego la agregación. La identificación consiste en la verificación de las privaciones que a nivel individual se presentan, mientras que la agregación es la forma en que son evaluadas, resumidas o combinadas las privaciones de las distintas personas para obtener un indicador global.

La medición de la pobreza puede ser realizada a partir de dos métodos, por una parte el directo y por otra el indirecto.

Con el primero se verifican las privaciones o carencias de las personas teniendo como referente una canasta de necesidades; éste ha sido el método que ha sustentado el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas que desde mediados de los años 80 se ha utilizado en Colombia.

Este indicador se construye a partir de cinco indicadores simples, relacionados con vivienda, servicios, hacinamiento, educación y dependencia demográfica, tal como se muestra en la Tabla 1-1.

Tabla 1-1. Necesidades Básicas Insatisfechas

<b>METODOLOGÍA DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS</b>			
<b>Indicador</b>	<b>Descripción</b>	<b>ZONA</b>	<b>DEFINICIÓN OPERATIVA: Situaciones que expresan privaciones</b>
Viviendas Inadecuadas	Recoge las características físicas que clasifican una vivienda considerada inadecuada para el alojamiento humano.	1. Cabeceras municipales	Incluye: Viviendas móviles, refugio natural o puente, o Viviendas sin paredes o con paredes exteriores de zinc, tela, lona, cartón, latas, desechos, plástico, o Viviendas con pisos de tierra.
		2. Resto	Comprende: Viviendas móviles, refugio natural o puente, o Viviendas sin paredes o con un material semipermanente o perecedero (bahareque, guadua, caña o madera) y que simultáneamente tengan pisos de tierra.
Viviendas con hacinamiento crítico	Intenta captar los niveles críticos de ocupación de los recursos de la vivienda por el grupo que la habita.	Total. Cabeceras y Resto	Se consideran en hacinamiento crítico las viviendas con más de tres personas por cuarto.
Viviendas con servicios inadecuados	Expresa en forma más directa el no acceso a condiciones vitales y sanitarias mínimas.	1. Cabeceras municipales	Se clasifican aquí: Viviendas sin sanitario, o Viviendas que carecen de acueducto y se proveen de agua de río, quebrada, manantial, nacimiento, carrotanque o de la lluvia.
		2. Resto	Clasifica las viviendas que carecen de sanitario y acueducto y que se aprovisionan de agua de río, quebrada, manantial, nacimiento o de la lluvia.
Viviendas con alta dependencia económica	Este es un indicador indirecto de los niveles de ingreso.	Total. Cabeceras y Resto	Considera las viviendas con más de tres personas por miembro ocupado, cuyo jefe haya aprobado como máximo dos años de educación primaria.

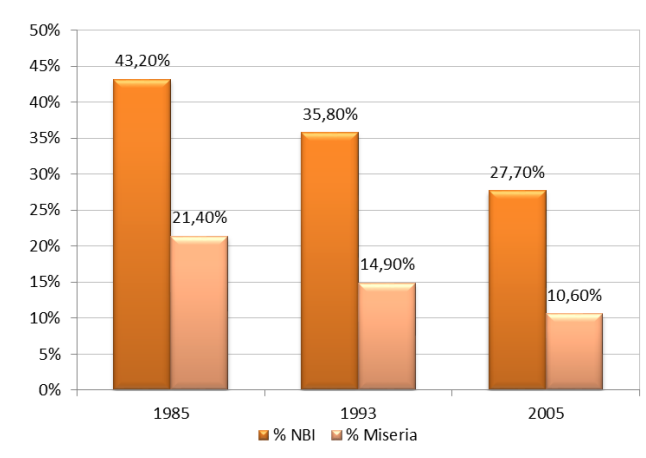
METODOLOGÍA DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS			
Indicador	Descripción	ZONA	DEFINICIÓN OPERATIVA: Situaciones que expresan privaciones
Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela	Mide la satisfacción de necesidades educativas mínimas para la población infantil.	Total. Cabeceras y Resto	Incluye las viviendas con por lo menos un niño entre 7 y 11 años, pariente del jefe y que no asista a un centro de educación formal.

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - DANE. Serie Observatorios. Encuesta Calidad de Vida Bogotá 2007.

DANE. Boletín Censo General 2005.

En el gráfico No. 1.1 se muestra la medición realizada por NBI en Colombia, a partir de información recolectada en los respectivos censos de población, que es la única fuente oficial para el cálculo de NBI, considerando que debe ser obtenido a nivel de cada entidad territorial (municipio); el resultado de este indicador es utilizado para el reparto de recursos del Sistema General de Participaciones<sup>3</sup>.

**Gráfico 1-1 % NBI y % Miseria 1985 – 1993 - 2005**



Fuente: DANE

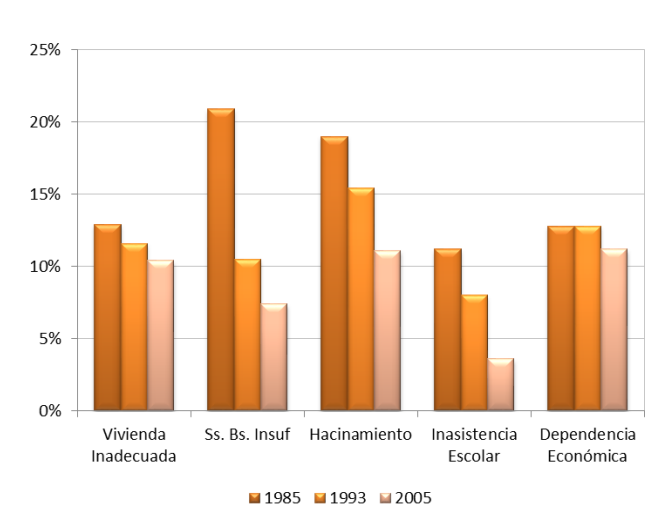
Bajo este indicador se considera en pobreza el hogar con una carencia y en miseria con dos o más.

---

<sup>3</sup> Ley 1176 de 2007

Como puede observarse, la pobreza y miseria medidas entre 1985 hasta el año 2005, disminuyen en el total general. Observados los indicadores simples, tal como se muestra en el gráfico 1-2, el mayor avance resulta de la reducción de población con servicios inadecuados y en hogares con niños de 7 y 11 años que no asisten a un centro educativo.

**Gráfico 1-2 Evolución por Componentes NBI**



Este indicador puede ser revisado por tipo de privación y zona (urbana y rural), lo cual permite complementar el análisis para observar las brechas entre lo rural y lo urbano, y además para validar cómo el mejoramiento de las condiciones asociadas a los dos factores antes comentados son más evidentes para lo urbano.

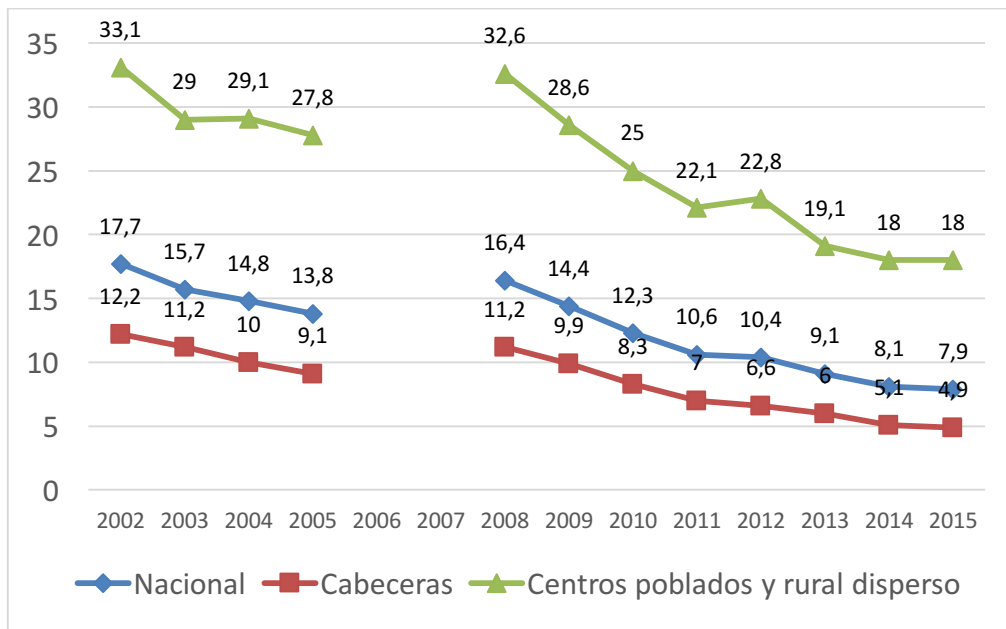
Una de las críticas respecto del método directo por NBI, en tanto define unas condiciones precisas y en cada caso un nivel de privaciones, es que se constituye en un indicador que con el paso del tiempo pierde su poder discriminante. Esto es claro, para el caso, en la medida en que aumentan coberturas de servicios (los básicos que son medidos son acueducto y sanitario en lo urbano) y con la mejora en el acceso a niveles básicos de educación (mide asistencia de niños de 7 a 11).

En lo que considera éste indicador, dimensiones o factores que buscan ser medidos frente a un parámetro de superación de una necesidad básica, debe observarse que deberían evolucionar acorde con el contexto social y a los mayores logros que se exigen. Por ejemplo, en el caso de educación, el NBI estaría considerando como lo básico sólo a la educación primaria, nivel de educación que para el momento social actual sería insuficiente.

Por su parte, el método indirecto se basa en la estimación de un nivel de ingreso mínimo y en las denominadas líneas de Indigencia y de Pobreza. Bajo este método se estima el ingreso que permita suplir el costo de una Canasta Normativa de Alimentos, para fijar la línea de indigencia, y con un coeficiente aplicado a ésta se logra determinar el valor de la línea de pobreza. Establecidas las líneas es posible entonces identificar los grupos de población en pobreza extrema, en pobreza y por encima de la línea de pobreza, según sus ingresos.

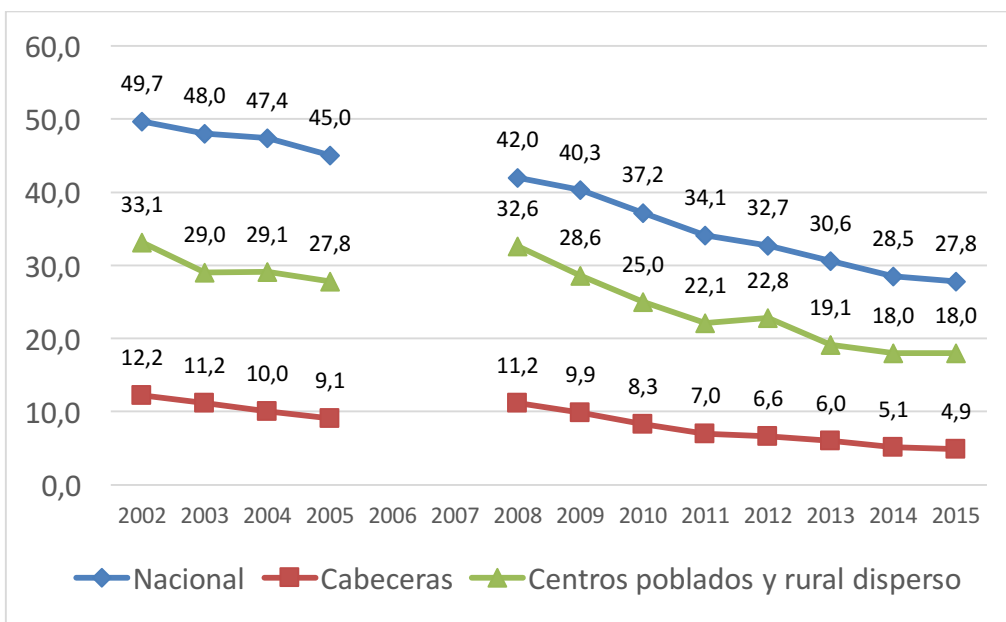
En Colombia, se realiza por parte del DANE la medición oficial a partir de las líneas de pobreza e indigencia. En el gráfico 1-3 se muestra la estimación de la incidencia de la pobreza extrema (% de la población) considerando la línea de indigencia, y en el gráfico 1-4 la incidencia por línea de pobreza.

Gráfico 1-3 Gráfico 1 3 Incidencia pobreza extrema - Línea de Indigencia



Fuente: DANE, cálculos con base en ECH (2002-2005) y GEIH (2008-2015).

Gráfico 1-4 Incidencia de la Pobreza Monetaria – Línea de pobreza



Fuente: DANE, cálculos con base en ECH (2002-2005) y GEIH (2008-2015).

Dentro de las principales críticas a este método se encuentra que no da cuenta de lo que las personas hacen con el ingreso, ni considera características de las familias e individuos que pueden demandar un mayor o menor nivel de ingresos para suplir las distintas necesidades; a su vez, las economías de escala al interior de las familias y hogares, como las diferencias relativas en su composición (adultos, niños), hacen que el ingreso per cápita (o el gasto), que es el utilizado como parámetro, no constituya un referente preciso de comparación.

Cabe indicar que los resultados de las mediciones por el método de NBI en comparación con el de ingresos no identifica la misma población.

## 1.4 Índice de Pobreza Multidimensional

Más recientemente, en Colombia, se ha implementado el Índice de Pobreza Multidimensional, el cual se desarrolla por el Departamento Nacional de Planeación como una adaptación de la metodología de Alkire y Foster (Alkire & Foster, 2011).

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) se construye con base en cinco dimensiones (Angulo, Díaz, & Renata, Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia, 2011): las condiciones educativas del hogar, las condiciones de la niñez y la juventud, la salud, el trabajo y el acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda. El método utiliza un punto de corte dual para identificar a los hogares pobres.

En primer lugar, en cada una de las dimensiones y variables, se define un punto de corte para cada variable a fin establecer la privación, como se muestra en la Tabla 1-2, luego de ello se establece el número de privaciones ( $k$ ) que simultáneamente debe enfrentar un hogar para ser considerado pobre (Angulo, Díaz, & Renata, 2011). Para el caso colombiano el número es un equivalente al 33% de las privaciones,  $k=5/15$ .

**Tabla 1-2 Dimensiones, variables y puntos de corte del IPM para Colombia**

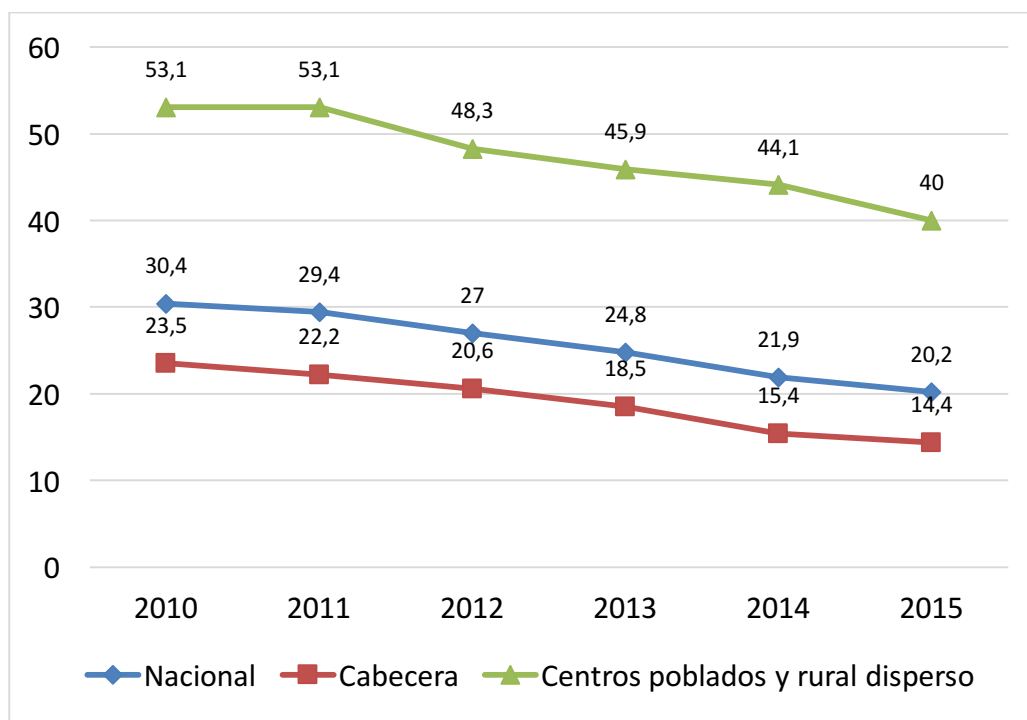
Dimensión	Variable		Puntos de corte
	Privación	Indicador	
Condiciones educativas del hogar (0.2)	Bajo logro educativo (0.1)	Escolaridad promedio de las personas de 15 años y más del hogar	9 años
	Analfabetismo (0.1)	Porcentaje de personas del hogar de 15 años y más que saben leer y escribir	100%
Condiciones de la niñez y juventud (0.2)	Inasistencia escolar (0.05)	Proporción de niños entre 6 y 16 años en el hogar que asisten al colegio	100%
	Rezago escolar (0.05)	Proporción de niños y jóvenes (7-17 años) dentro del hogar sin rezago escolar (según la norma nacional)	100%
	Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (0.05)	Proporción de niños de cero a cinco años en el hogar con acceso simultaneo a salud, nutrición y educación inicial	100%
	Trabajo infantil (0.05)	Proporción de niños entre 12 y 17 años en el hogar que se encuentra por fuera del mercado laboral	100%
Trabajo (0.2)	Desempleo de larga duración (0.1)	Proporción de la PEA del hogar que no se encuentra en desempleo de larga duración (más de 12 meses)	100%
	Empleo informal (0.1)	Proporción de la PEA del hogar que son ocupados con afiliación a pensiones (proxy de informalidad)	100%
Salud (0.2)	Sin aseguramiento en salud (0.1)	Proporción de miembros del hogar, mayores de cinco años, asegurados a Seguridad Social en Salud	100%
	Barreras de acceso a servicio de salud (0.1)	Proporción de personas del hogar que acceden a servicio institucional de salud ante una necesidad sentida	100%
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la	Sin acceso a fuente de agua mejorada (0.04)	Hogar urbano: se considera como privado si no tiene servicio público de acueducto en la vivienda. Hogar rural: se considera privado cuando obtiene el agua para preparar los alimentos de pozo sin bomba, agua lluvia, rio, manantial, carro tanque, aguatero u otra fuente.	1



Dimensión	Variable		Puntos de corte
	Privación	Indicador	
vivienda (0.2)	Inadecuada eliminación de excretas (0.04)	Hogar urbano: se considera como privado si no tiene servicio público de alcantarillado. Hogar rural: se considera como privado si tiene inodoro sin conexión, bajamar o no tiene servicio sanitario	1
	Pisos inadecuados (0.04)	Se consideran en privación los hogares que tienen pisos en tierra.	1
	Paredes exteriores inadecuadas (0.04)	Hogar urbano: se considera privado si el material de las paredes exteriores es madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o sin paredes. Hogar rural: se considera privado si el material de las paredes exteriores es guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o sin paredes.	1
	Hacinamiento crítico (0.04)	Número de personas por cuarto para dormir excluyendo cocina, baño y garaje e incluyendo sala y comedor	*Urbano: 3 o más personas por cuarto *Rural: Más de 3 personas por cuarto

En el gráfico se muestra el resultado del cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional del año 2010 al 2015.

**Gráfico 1-5 Índice de Pobreza Multidimensional. Años 2010 a 2015**



Fuente: DANE, Cálculos con base en Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2010 - 2015

La Tabla 1-3 muestra las privaciones por hogar según variable, se observa que variables como trabajo informal, bajo logro educativo y rezago escolar son las de mayor incidencia.

**Tabla 1-3 Resultados IPM para Colombia por dimensiones y variables**

Variable	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Analfabetismo	13,2	12	12,1	11,7	10,7	10,2
Bajo logro educativo	55,4	54,6	53,1	51,6	50,7	48,2
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	11,8	10,8	9,4	9,7	9,4	9,1
Barreras de acceso a servicios de salud	6,9	8,2	6,6	7,2	6,3	6,5
Desempleo de larga duración	9,9	9,1	10	9,7	10,4	10,2
Hacinamiento crítico	15,1	14,2	13,1	12,4	10,8	10,6
Inadecuada eliminación de excretas	12	14,5	12,1	11,8	10,5	10,1
Inasistencia escolar	4,6	4,8	4,1	3,8	3,3	3

Variable	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Material inadecuado de paredes exteriores	3	3,2	2,2	2,1	1,8	1,7
Material inadecuado de pisos	6,3	6,3	5,9	5,8	5,2	4,6
Rezago escolar	35,1	34,1	33,3	31,7	32	29,5
Sin acceso a fuente de agua mejorada	11,6	12	12,3	11,2	11,5	9,8
Sin aseguramiento en salud	21	19	17,9	17,1	12,2	11,2
Trabajo infantil	4,6	4,5	3,7	3,6	3,4	3,2
Trabajo informal	80,9	80,4	80	78,1	76,8	74,5

Fuente: DANE

Como puede observarse, el Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia sigue una metodología de medición directa de las privaciones, en forma similar al de NBI, y comprende un conjunto de dimensiones y variables que acorde con la motivación de la metodología propuesta por Alkire y Foster “contribuye al propósito de aproximarse con una familia de índices a la noción de pobreza de Sen, pero así como ellos lo han reconocido, es parte de la discusión y dista mucho de ser una culminación”.

Así mismo, se reconoce en la formulación del IPM para Colombia que “La construcción y medición de los funcionamientos no es estrictamente un problema matemático sino también empírico, que hace referencia a los instrumentos y metodologías para la recolección de variables de calidad de vida”. (Angulo, Díaz, & Renata, 2011, pág. 10).

Este método cumple con unas propiedades axiomáticas que resultan una gran ventaja para la medición de la pobreza y la focalización de la política pública.

## **2.Focalización**

### **2.1 Concepto y Origen en Colombia**

La focalización en materia de gasto público social es una estrategia que busca orientar recursos del Estado a la atención de la población más pobre y vulnerable. Es a su vez, una forma de lograr un gasto más eficiente y rentable desde el punto de vista social, en la medida en que, ante recursos limitados, el gasto se oriente a quienes más lo requieren por su condición social, respaldando además las medidas de sostenibilidad fiscal que debe procurar el Estado.

Esta estrategia de gasto social se ubica dentro de un marco general de reformas promovido bajo el denominado consenso de Washington, modelo de ajuste planteado como necesario para garantizar la recuperación y sostenibilidad de los países latinoamericanos afectados por las crisis financieras que se presentaron a partir de la década de los 70 (Giraldo, 2009).

La CEPAL identifica la focalización como una condición necesaria, a fin de lograr la racionalización del gasto en materia de política social. Precisa que focalizar “consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita”.

Añade otra connotación con implicaciones sobre el desarrollo de la política social indicando que la estrategia “... se basa en la idea de la segmentación del mercado...”. (CEPAL, 1995, págs. 13 - 14)

En Colombia, con la Constitución Política de 1991, se sentaron las bases para dar lugar a esta forma de orientar el gasto público, al destacar como labor esencial del Estado la protección de la población más pobre y vulnerable, población que debía ser prioritaria en la política de gasto público, lo que implicó la definición de lo que se denominaría inversión social.

En este plano político, la reforma constitucional de 1991 definió el Estado colombiano como social y de derecho, cuya finalidad es la prestación eficiente de los servicios públicos (art. 365); el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, como la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (art. 365).

Se estableció que debía garantizar la protección especial de grupos marginados (art. 13); como también orientar la planeación del Estado hacia el diseño de estrategias de lucha contra la pobreza (art. 339), con un sistema de transferencias intergubernamentales basado en este criterio (art. 356) y un presupuesto con partidas identificadas como de inversión social (art. 350).

Lo anterior, se acompañó de las reformas en el modelo de descentralización, inicialmente territorial, y ampliado hasta la privatización en la prestación de servicios públicos como estrategia adicional orientada a lograr mayor eficiencia (Giraldo, 2009).

En este orden de ideas resultó indispensable el diseño de instrumentos que hicieran posible la focalización de servicios y programas sociales, que permitiera además el paso de un modelo de prestación centrado en la financiación de la oferta a un modelo de servicios bajo el esquema de subsidios a la demanda. La definición de pobreza se convierte en un asunto central.

La ley 60 de 1993, con la que inicia el nuevo esquema de transferencias intergubernamentales en el país, define de manera instrumental la focalización y la articula como elemento esencial en el conjunto de reformas que buscaron orientar la inversión pública, en principio la territorial, a la provisión de servicios sociales bajo el modelo de subsidios a la demanda.

Se encarga entonces al Conpes Social<sup>4</sup> de la labor de definir los criterios para la focalización del gasto y finalmente le corresponde al Departamento Nacional de Planeación el diseño técnico de los instrumentos. Sin referencia expresa al Sisbén; de aquí parte este instrumento focalización para convertirse en uno de los más característicos.

## 2.2 Origen e implementación del Sisbén

El Sisbén<sup>5</sup>, así denominado, comienza a implementarse hacia el año 1995 cuando son publicadas las cartillas metodológicas diseñadas por la Misión Social – Departamento Nacional de Planeación, se adelanta el programa de apoyo a los municipios y se señala como obligatorio su uso para la selección de beneficiarios del régimen subsidiado en salud<sup>6</sup>.

Fue particularmente este servicio el que requirió con mayor apremio del Sisbén, y que en primera instancia justificó su desarrollo no obstante haberse implementado en forma paulatina e incoherente, pues en la selección de la población beneficiaria del régimen subsidiado en salud se combinaron y mantuvieron otro tipo de criterios, algunos de exclusión, no muy bien definidos<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Ley 60 de 1993. “Artículo 30º.- Definición de focalización de los servicios sociales. Defínase focalización de subsidios al proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables. Para esto, el CONPES social, definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios y para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.”

<sup>5</sup> El Sisbén no fue denominado así en el Conpes, pues éste se refirió solo a la ficha o formulario de recolección de datos. El término se fue precisando más en las cartillas e instrumentos como *Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales – SISBEN*. Para la metodología II se denominó como *Sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales*. Con el paso del tiempo ha tenido algunas variaciones y se ha venido convirtiendo en una palabra de uso común lo que ha llevado a que se refiera institucionalmente como Sisbén. Se utilizará entonces la palabra Sisbén y la expresión SISBEN, indistintamente.

<sup>6</sup> Acuerdo 23 de 1995 CNSSS. Pág 68 y 69 Fresneda y Martínez

<sup>7</sup> El acuerdo 25 de 1995, del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud señalaba que “será beneficiaria de los subsidios en salud, la población perteneciente a los niveles 1 y 2 del Sisben y la incluida en el listado censal, previa exclusión de los residentes de los municipios 5 y 6 que tengan capacidad de pago...”. Pág. 70 Ha mejorado el acceso en salud?.

Sólo hasta el año de 1997 se hace obligatorio un uso exclusivo de la clasificación en el Sisbén para el régimen subsidiado en salud, convirtiéndolo más bien en criterio principal de selección por cuanto no se abandona el uso de listados censales, es decir de bases de datos de poblaciones especiales que debían ser parte del régimen subsidiado en Salud.

Considerando que desde su origen el usuario principal del instrumento Sisbén fue el régimen subsidiado en salud, creado bajo las reformas de la ley 100 en 1993, no es extraño que se hubiera sembrado en el común de la población la confusión frecuente entre Sisbén y régimen subsidiado, pues incluso la implantación del Sisbén fue gestionada por instancias del sector Salud como protagonistas quienes intervenían, apoyaban o dirigían la operación del Sisbén por medio de las direcciones de salud, aún así el asunto fuese responsabilidad de las alcaldías.

### **2.2.1 El Sisbén como instrumento de focalización individual**

Desde su origen, el Sisbén se identificó como instrumento de focalización de carácter individual, es decir para la identificación específica de hogares o individuos, en contraste con otros que pueden tener como criterio general de identificación de población objetivo, el geográfico. Esta diferenciación concuerda con la identificación que hace la CEPAL de las dos grandes modalidades de focalización<sup>8</sup>.

En el Conpes 22 de 1994, se señaló que la focalización geográfica “Consiste en localizar las áreas geográficas en donde se concentra la población pobre, para dentro de ellas aplicar los programas sociales a todos sus habitantes”.

De acuerdo con lo señalado en el Conpes, el instrumento para la focalización geográfica sería la estratificación socioeconómica<sup>9</sup>, la cual podría complementarse con otras fuentes

---

<sup>8</sup> CEPAL. Cuadernos de la Cepal. Focalización y Pobreza. 1995. Pag. 19

<sup>9</sup> “El principal instrumento para la focalización geográfica es la estratificación socioeconómica. Es una herramienta técnica de clasificación de la población que permite establecer, con base en las características de las viviendas, distintos grupos (estratos) de personas con características sociales y económicas similares”.

de información disponible en los municipios<sup>10</sup>, partiendo de la base que eventualmente en algunos no estaría completa o actualizada pero que debía estarlo entre el año 1994 y 1995.

Aunque se refirió a la estratificación como un instrumento de otro carácter, se dejó abierta la posibilidad de su uso para la identificación de beneficiarios de programas sociales (en general). De esta manera se equiparó el Sisbén, que se estaba creando, con la estratificación, para la selección de beneficiarios específicos, individuos o familias<sup>11</sup>, esto ha podido contribuir en otra de las confusiones frecuentes, más aún cuando se combinó y reconoció como válido el uso de la estratificación para programas sociales como el Régimen Subsidiado en Salud.

---

<sup>10</sup> “Los municipios de más de 40.000 habitantes podrán utilizar, además, los Mapas de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Los municipios de más de 40.000 habitantes podrán utilizar, además, la información de los mapas de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas, para complementar la información disponible a través de la estratificación socioeconómica.

Algunas ciudades intermedias disponen también de inventarios de barrios subnormales, con información socioeconómica y características físicas de zonas que quedan excluidas en los registros usuales (censos, estadísticas de las empresas de servicios públicos domiciliarios), que pueden adicionarse a las áreas elegibles para programas sociales y dotación de infraestructura.

Los censos de vivienda y los registros de las empresas que prestan los servicios públicos, proporcionan información sobre condiciones físicas de las viviendas, conexión con servicios y modalidades de abastecimiento, que permiten conocer los déficits de vivienda y saneamiento de las diferentes áreas de la localidad.

Estas fuentes de información pueden servir para complementar y ajustar la disponible a través de la estratificación socioeconómica. Aquellos municipios que no hayan adoptado una estratificación socioeconómica podrán, en 1994, utilizar estas fuentes de información para la focalización de los programas sociales”.

<sup>11</sup> “Por su nivel de detalle la estratificación permite identificar con bastante precisión las áreas (manzanas o cuadras) más pobres en zonas urbanas y las viviendas pobres en los municipios más pequeños y en las zonas rurales. Las manzanas, cuadras o viviendas, según el caso, que tengan estratos uno y dos se consideran pobres y hacia ellos deben dirigirse los programas y proyectos sociales. Entre el 50 y 60 por ciento de los municipios del país cuentan actualmente con estratificaciones socioeconómicas realizadas con diversas metodologías y con fines tarifarios de servicios públicos. Aunque en ocasiones estas estratificaciones muestran algunas deficiencias, pueden utilizarse como punto de partida para la selección de beneficiarios del gasto social, mientras se dispone, a partir de 1995, de una clasificación más precisa...” Conpes 22 de 1994



En cuanto a la focalización individual, ésta fue asociada a los programas que habrían de requerir la entrega de subsidios a la demanda, en los cuales "... es necesario identificar los hogares, familias o individuos que por sus características socioeconómicas o de vulnerabilidad, califican para recibir beneficios de los programas".<sup>12</sup>

El Conpes 22 de 1994 definió entonces que la Ficha de Clasificación Socioeconómica de Hogares, Familias o individuos era el instrumento más apropiado para la focalización individual, refiriéndose a esta como la diseñada por el DNP-Misión Social, la cual estaría disponible para su utilización al mes siguiente de la expedición del Conpes.

En cuanto a su utilización, el Conpes 022 de 1994, señaló:

"La misma ficha deberá ser utilizada para la identificación de beneficiarios de los programas especiales de auxilios a ancianos indigentes. También deberá utilizarse para la identificación de beneficiarios del régimen subsidiado de Seguridad Social en Salud, mientras que el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud define los criterios generales que deberán ser utilizados por las entidades territoriales para la adjudicación de subsidios.

En algunos municipios existen diagnósticos epidemiológicos, información recogida por trabajadoras sociales y promotoras de salud en las visitas domiciliarias, información del ICBF sobre el estado nutricional y condiciones familiares y datos del Servicio de Erradicación de la Malaria sobre presencia de factores de riesgo en las viviendas.

En ausencia de la ficha, durante 1994 esta información podrá utilizarse para la entrega de subsidios a la demanda en los programas de salud.

Para la entrega de subsidios a la demanda a la vivienda deberán utilizarse las metodologías establecidas por el INURBE."

De esta manera, al momento de originarse el Sisbén (o SISBEN, denominación que finalmente fue la que se estableció en las cartillas del Departamento Nacional de Planeación, por cuanto el Conpes no lo definió como tal) se ubicó en uno de dos tipos de instrumentos de focalización, aunque con algunos vacíos en cuanto a la delimitación precisa del alcance de uno y de otro, siendo además concurrente en su implantación que el mismo tipo de programa utilizara uno u otro. Tampoco se definió un tipo particular de criterio o concepto base para fundamentar el diseño del método de focalización individual.

---

<sup>12</sup> Conpes 22 de 1994. Pág. 4

Estos aspectos resultan fundamentales en la falta de coherencia entre los instrumentos y los propósitos de los programas, por cuanto como se observa, el uso de la estratificación y del sisbén como criterio de focalización en programas sociales con subsidios a la demanda no obedeció propiamente a un análisis de la pertinencia del uso de cada tipo de instrumento sino más bien a la ausencia del último y la disponibilidad suficiente o completa del primero, uso alternativo que se extendió más tiempo del que inicialmente se tenía previsto.

## **3. Del Sisbén I al Sisbén III**

Se encuentra previsto en la ley<sup>13</sup> que se realice una revisión periódica, cada tres años, por parte del Conpes Social, de los criterios definidos para la focalización del gasto público social. Hasta el año 2016 se encuentran tres versiones del instrumento. La primera versión puede delimitarse en el tiempo desde 1995 hasta 2002, la segunda de 2002 hasta 2010, y la tercera de 2011 a 2016, la cual se encuentra en evaluación con miras a la puesta en marcha de una nueva metodología.

### **3.1 Los enfoques conceptuales, la fuente de datos para el diseño y el método de medición**

Tal como se ha comentado hasta el momento, la versión primera del Sisbén obedeció a un diseño realizado por la Misión Social del DNP. El índice se desarrollo a partir de unas encuestas que se realizaron hacia el año 1993 a cerca de 25 mil familias en las que se recopiló información sobre características socioeconómicas, demográficas, acceso a servicios públicos, características de salud y educación (Misión Social, 1994). Las variables seleccionadas para la aplicación de las encuestas correspondieron a las que "... más influían en el nivel de pobreza de cada una de las familias en Colombia" (Misión Social, 1994).

Recopilados los datos, se determinaron los pesos relativos o ponderaciones a través de un método estadístico de componentes principales, teniendo en cuenta la presencia de variables cualitativas (Castaño, 1994).

---

<sup>13</sup> Desde la ley 60 de 1993 se ha previsto esta disposición, que ha sido recogida en las distintas reformas, encontrándose a la fecha en el artículo 24 de la ley 1176 de 2007.

Acerca del sustento conceptual de este indicador, sólo con posterioridad a su implementación se discuten dos posiciones acerca de cómo debe interpretarse. Dado que el sustento conceptual desde el punto de vista de la teoría económica no fue explícito admitió la discusión sobre su interpretación posterior, por parte de quienes participaron en su diseño.

De una parte, se señala que este es un indicador que se sustenta en una medida aproximada de medios que se consideran relacionados con el bienestar de los hogares, en tanto que la utilidad no puede ser especificada directamente. El índice, según esta interpretación, está relacionado con variables como el consumo de bienes durables, capital humano e ingresos corrientes. (Velez, Castaño, & Deutsch, 1998).

La interpretación del Sisbén-I como indicador de utilidad es criticada por cuanto no tiene en cuenta, para el caso de los ingresos, que es una variable coyuntural que no da cuenta de lo que los hogares pueden hacer con ellos, además que su registro no es confiable dado el tipo de encuestas con el que se registra (Gamboa, Cortés, & González, 2000)<sup>14</sup>.

Se cuestiona a su vez la coherencia a nivel teórico desde la economía del bienestar y el concepto de utilidad, en tanto que éste no admite comparaciones interpersonales, lo que resulta contrario a lo que se pretende al diseñar y utilizar un indicador como el Sisbén.

La otra postura de interpretación del I-Sisbén, lo considera como un indicador más cercano a un enfoque de estándar de vida, fundamentado en el marco del análisis de las capacidades y funcionamientos propuesto por Sen (Gamboa, Cortés, & González, 2000).

Bajo este enfoque, el estándar de vida se aparta del ingreso, y se caracteriza por el conjunto de capacidades que una persona consiga en el conjunto de funcionamientos posibles (Gamboa, Cortés, & González, 2000). En este caso, el bienestar\* se interpretará

---

<sup>14</sup> En este artículo se menciona igualmente que dicha variable no aporte mayor información que las demás que se utilizan en el índice.

como la "...capacidad para conseguir realizaciones valiosas" (Sen, *Comodities and capabilities*, 1985, pág. 80).

Esta diferenciación es fundamental, desde el punto de vista de la política pública, en particular en la definición de una política de subsidios, por cuanto "la utilización del ingreso como elemento para la definición de una política de subsidios llevaría a la conclusión errónea de que complementando dicho ingreso se lograría una distribución equitativa de las oportunidades; el error – Sen (1999) – consiste en no considerar elementos que diferencian los logros alcanzados con la misma cantidad de ingreso, tales como la educación, la salud, la libertad individual, la posibilidad de elegir, y en fin todos los elementos que permiten llevar el estilo de vida que cada cual valora como valioso" (Misión Social, DNP, 2003, pág. 82).

La valoración del estándar de vida, es decir cómo medirlo, pasa entonces por dos preguntas: "¿Cuáles son los objetos de valor? y cómo se valoran?" (Gamboa, Cortés, & González, 2000). El indicador I-SISBEN "es un intento por lograr una aproximación al enfoque de Sen", "... la información sobre funcionamientos contenida en los indicadores I-SISBEN e ICV, como el nivel educativo, condiciones de vivienda o acceso a servicios públicos, recoge los resultados de un esquema colectivo que ha permitido que estas familias tengan esos bienes, y que en última instancia, son el resultado de una elección colectiva que sobrepasa los límites de la elección puramente individual" (Misión Social, DNP, 2003, pág. 81).

Como se ha comentado, la versión primera del índice fue explicada en su sustento conceptual posterior a su implementación, admitiendo entonces las dos posiciones que se señalan, en todo caso, bien se interprete de una u otra manera, el índice fue utilizado y aplicado para la focalización de programas sociales en los que el concepto de pobreza que podría definir su población objetivo podría estar expresamente definido, o no, pero en todo caso ser distinto de lo requerido para la identificación de sus beneficiarios.

Ahora bien, hecho el cálculo del índice el cual es representado en una escala de 0 a 100, se hace necesario establecer los "puntos de corte", para el momento, los niveles que agrupen a la población que podría ser beneficiaria de programas o subsidios, esto es, a la población pobre.

Para ello, tal como se describe para la metodología I, se buscó identificar aquellos puntajes con los que se maximiza "...la verosimilitud de clasificar correctamente las familias como pobres y no pobres, teniendo como referencia el NBI y la LI, es decir:

- Se consideraba persona en indigencia a quien tuviera dos o más Necesidades Básicas Insatisfechas y su ingreso fuera inferior a la línea de indigencia.
- Se consideraba pobre a quien tuviera un Necesidad Básica Insatisfecha y su ingreso fuera superior a la línea de indigencia pero inferior a 1.7 veces esa línea.” (Misión Social, DNP, 2003, pág. 87).

Con base en lo anterior se determinaron los siguientes puntos de corte, o niveles:

**Tabla 3-1 Puntos de Corte Sisbén Metodología I**

Nivel	Zona Urbana	Zona Rural
SISBEN 1	0 - 36	0 - 18
SISBEN 2	37 - 47	19- 30
SISBEN 3	48 - 58	31- 45
SISBEN 4	59 - 69	46 - 61
SISBEN 5	70 - 86	62 - 81
SISBEN 6	87- 100	82 - 100

Fuente: (Misión Social, DNP, 2003, pág. 88)

Los primeros niveles corresponderían a los grupos característicos conforme a lo indicado anteriormente.

Para la segunda versión de Sisbén, implementada según documento Conpes 55 de 2001, se realizó una revisión a fin de dar cumplimiento a la disposición legal, tras haber pasado cerca de 6 años de su implementación.

En esta ocasión, el Conpes 055 de 2001 denominado “Reforma del Sistema de Focalización Individual del Gasto Social”, reconoce logros en la adopción del sistema (8 años para el momento) y destaca algunos de los principales problemas evidenciados en la

evaluación realizada bajo un estudio adelantado por el Ministerio de Salud y el Departamento Nacional de Planeación – DNP – Misión Social realizado hacia el año 2000.

El documento nuevamente no precisa un fundamento conceptual del indicador en su nueva versión para efectos de orientar qué debe ser tenido como base para la identificación de la población pobre, asignando al Departamento Nacional de Planeación adelantar los estudios para el diseño de instrumentos, la puesta en marcha del nuevo instrumento de focalización y la implementación de una serie de ajustes institucionales.

El Conpes señala como aspectos fundamentales:

- a. La estrategia de focalización de los servicios sociales y del gasto social debe mantenerse por cuanto ha demostrado ser un camino eficaz para avanzar hacia la universalización de los servicios sociales básicos, en tanto da prioridad a la población más pobre y vulnerable que no tiene acceso, dentro de un marco de sanidad fiscal.
- b. Debe mantenerse el instrumento de focalización individual implantado en la última década, mediante la aplicación del SISBEN, pues ha demostrado un significativo impacto redistributivo.

Bajo este marco, el desarrollo se realiza posteriormente por el DNP en cuyas cartillas quedan especificados los aspectos operativos para la implementación del nuevo instrumento.

En cuanto al diseño del índice, de forma muy similar a como fue descrito en las cartillas de la versión primera del Sisbén, se señala que éste se desarrolló a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 1997, la cual se aplicó a 9.600 hogares, con la que se determinaron los pesos relativos o ponderaciones para las variables y las correspondientes categorías y se obtuvo un índice de pobreza (IP). (Grupo de Calidad de Vida - Dirección de Desarrollo Social, 2002).

Los principales cambios que pueden atribuirse a esta nueva versión del Sisbén corresponden a la exclusión de la variable ingreso como parte del indicador y a la inclusión

de otras, dentro de las cuales se encuentra el estrato socioeconómico de la vivienda, variable que finalmente terminó convirtiéndose en determinante, como lo demuestran las evaluaciones posteriores que fueron realizadas e incluidas para lo que fue la formulación de la versión III del instrumento. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

Excluida la variable ingreso en el diseño, la interpretación más cercana al tipo de indicador al que corresponde la versión II del Sisbén es la de un indicador de estándar de vida, definido a partir de un “conjunto de variables (bienes y servicios) que, en un momento del tiempo, la sociedad considera valiosos y que informa sobre el tipo de vida que llevan o pueden llevar las personas (funcionamientos y capacidades)” (Camacho, Emily, Espinosa, Flórez, & Sánchez, 2010).

En cuanto al método estadístico utilizado para la segunda versión del índice Sisbén, éste se mantuvo basado en Prinqual, sólo que las ponderaciones obtenidas para el grupo de variables pasó de realizarse por etapas (4 para el caso de Sisbén I) a una sola en el caso de Sisbén II. En cuanto a los puntos de corte, se utilizó el método K-Medias y se obtuvieron cuatro grupos para zona urbana y seis para zona rural (DNP - Flórez, Carmen E.; Sánchez, Lina M.; Espinosa, Francisco, 2008).

En cuanto a la versión III del Sisbén, cuyos criterios fueron aprobados por el Conpes 117 de 2008, se refiere al índice “... como una medida de estándar de vida, permite definir un patrón común frente al cual se valoran las condiciones de vida de los hogares, y que a su vez posibilita efectuar comparaciones interpersonales.” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

El Conpes retoma el fundamento teórico que se propuso por los autores (Gamboa, Cortés, & González, 2000) en contraposición a la interpretación del Sisbén I como un indicador de bienestar<sup>15</sup>. Se cita en el Conpes que “Las variables incluidas en el indicador son

---

<sup>15</sup> Crítica a la posición de (Vélez, Castaño y Deustch, 1998), que se refieren a la I-Sisbén como parte de un tipo de indicadores indirectos de recursos económicos.



importantes en tanto que sirven como instrumentos para obtener información sobre la vida que llevan las personas”, no obstante ser necesaria su actualización teniendo en cuenta que las utilizadas para la versión anterior se obtuvieron de la encuesta de calidad de vida 1997.

El documento Conpes que aprueba la versión III del Sisbén, menciona tanto el fundamento conceptual como el proceso seguido para la formulación de la propuesta.

Por una parte, expresa que el Sisbén es un índice multidimensional, característica que está dada no “por incluir información variada, sino por estar enmarcado en dimensiones que son constitutivas de la vida y que reflejan el bien-estar de las personas”, argumentación con la que se aproxima al concepto de estándar de vida de Sen, a partir de las capacidades que a nivel individual se traduciría en el vector específico de funcionamientos que puede alcanzar un individuo.

Complementa el Conpes señalando que el índice “especifica un conjunto de bienes, servicios y características del hogar que son considerados valiosos por la sociedad. El conjunto de bienes y servicios representados en el índice aportan información sobre las distintas cosas que una persona puede ser o hacer dadas sus características y las de su entorno” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008, pág. 9).

Para la selección de las dimensiones que hacen parte del índice se cita que la selección siguió la metodología propuesta por Alkire, Sabina (2007), empleando simultáneamente cinco alternativas para conformar la lista de capacidades y funcionamientos: revisión de literatura, consensos políticos (Constitución Política y ODM), estudios empíricos (Voces de los Pobres para Colombia), datos disponibles (Censo 2005, GEIH 2007, ECV 2003) y procesos participativos (encuestas a entidades que usan el Sisbén).

Las dimensiones identificadas de vivienda, educación y salud se complementan con una de vulnerabilidad, sustentada señalando que “La conversión de bienes y servicios en estados y acciones que constituyen la vida puede ser diferente dependiendo de las características personales o del ambiente social y natural. Esta es la justificación para incluir variables que den cuenta de la vulnerabilidad individual (las necesidades de las personas de avanzada edad y de los niños, las condiciones de maternidad o discapacidad)

y del contexto (tasa de homicidios, oferta de servicios de salud y educación a nivel municipal, tasa de mortalidad infantil del municipio).” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008, págs. 9-10)

En cuanto al método estadístico se evaluó el resultado del uso de Prinqual (PQ) frente al método de Conjuntos Borrosos (CB), teniendo como criterios de análisis el cumplimiento de propiedades deseables del indicador (comparando resultados con PQ vs CB), por una parte, y la evaluación de los efectos producidos por el cambio de variables y de método (comparando en este caso el Sisbén II con el Sisbén III). Como resultado de los ejercicios realizados se selecciona Conjuntos Borrosos, para una desagregación Geográfica del índice a nivel nacional en tres áreas 14 ciudades, Resto Rural y Resto Urbano (DNP - Flórez, Carmen E.; Sánchez, Lina M.; Espinosa, Francisco, 2008).

El índice, como en las anteriores versiones, varía entre 0 y 100 puntos, sin embargo para la versión 3, no se definieron niveles. En su lugar, cada programa social decidiría los puntos de corte respectivos.

En el Conpes se señala que el índice no es estrictamente comparable con medidas de pobreza monetaria, ni se trata de una medida aproximada de recursos (proxy means test) aún así incluya un conjunto de bienes y servicios.

### **3.2 Las dimensiones y variables utilizadas en las versiones del Sisbén**

Bien sea el método definido para el diseño del índice y para sus interpretaciones como un proxy means test (versión I de Sisbén) o un índice de estándar de vida, es importante observar las variables, factores o dimensiones que han hecho parte del indicador a lo largo de las distintas metodologías e incluso observar como antecedente la medición por NBI que aún se usa en Colombia en la distribución de recursos destinados a inversión social.

En primer lugar, el NBI como se observa en la tabla 1-1, se compone de 5 indicadores básicos, relacionados con condiciones observables en las viviendas, medidas a partir de la información recolectada en los respectivos censos que se han hecho hasta ahora en el país (1985, 1993 y 2005).

La medición permite identificar a. viviendas inadecuadas, b. viviendas con hacinamiento crítico c. viviendas con servicios inadecuados d. viviendas con alta dependencia económica e. viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Un hogar es pobre por NBI si presenta alguna de las privaciones.

Dos de los 5 indicadores estarían relacionados con la vivienda, los otros igual conservan alguna relación dado que son proporciones referidas a quienes residen en ella, una de las cuales se refiere a hacinamiento.

Por su parte el Sisbén I, toma en consideración variables asociadas a cuatro factores: Vivienda, Servicios, Capital Humano y Seguridad Social, Demografía e Ingresos. Dos se relacionan con la vivienda, mientras que el hacinamiento está incluido dentro de Demografía e Ingresos. El peso relativo de vivienda, servicios y hacinamiento, según los puntajes máximos correspondientes a estos factores son cercanos al 50%. Bienes Básicos es una variable dentro del factor vivienda.

En Sisbén II, las variables corresponden a Vivienda, Bienes Durables, Servicios, Capital Humano y Seguridad Social, Demografía y Ocupación. En esta metodología las variables de vivienda y servicios fueron ponderadas según el estrato de la unidad de vivienda, luego el nivel de Sisbén se centró en la zona urbana conforme a cinco variables: estrato, número de bienes, educación del jefe del hogar, educación del cónyuge y hacinamiento<sup>16</sup> (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

---

<sup>16</sup> “Los resultados para la zona urbana indican que cinco variables están determinando la probabilidad de pertenecer a los dos primeros niveles del índice Sisbén II. De mayor a menor importancia son: estrato, número de bienes, educación del jefe del hogar, educación del cónyuge y hacinamiento” Conpes 117 de 2008

Finalmente, en la metodología III, se tienen cuatro dimensiones: Vivienda (en la que se incluyen servicios y hacinamiento), Educación, Salud, Vulnerabilidad (se clasifica en ésta activos) (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

Cabe referir nuevamente las fuentes de datos utilizadas en cada caso: Sisbén I, encuesta CASEN – con 35 mil hogares; Sisbén II ECV 1997 con 9.121 hogares; Sisbén III – Censo 2005, encuesta concensal.

## 4. Resultados de las evaluaciones

Distintos aspectos son presupuestados como limitaciones en el *intento de focalizar*. Debe partirse de la consideración que las personas a quienes se dirigen las políticas “pueden ser, en efecto, agentes muy activos y no lánguidos receptores en espera de una limosna” (Sen, 2003). Amartya Sen identifica como costos algunas situaciones derivadas de actuaciones que siguen los individuos relacionadas con i) alteraciones de información, ii) distorsiones en los incentivos, iii) desutilidad y estigma, iv) pérdidas administrativas y por intrusión y v) sustentabilidad política.

Bajo este esquema planteado por Sen, el Conpes 100 de 2006, identifica unos costos en la focalización: costo administrativo, costo privado, costo de incentivos, costos sociales y costos políticos (Conpes 100, pags 12 y 13).

Dichos costos asociados a la focalización, habitualmente son alertados en términos de la eficiencia del indicador utilizado para identificar a la población pobre, que finalmente podrá ser beneficiaria de los programas sociales. Con este tipo de evaluación se busca establecer si en los beneficiarios se ha logrado eficientemente llegar a los pobres, y discriminar apropiadamente a los no pobres.

La eficiencia horizontal, de cuyo complemento resulta el error de exclusión o error tipo 2, se estima como la proporción del total de población pobre que es identificada como beneficiaria o potencial beneficiaria. Mientras que la eficiencia vertical, que permite estimar el error de inclusión, se interpreta como la proporción de los beneficiarios que son pobres.

Sin embargo, no solamente las distintas conductas asociadas a los beneficiarios o potenciales beneficiarios contribuyen a la presencia de los “errores” antes comentados, la eficiencia también resulta de los alcances o las limitaciones que puedan derivarse de la

etapa de diseño, teniendo en cuenta los instrumentos de medición. Es decir, el error resulta tanto en la etapa de diseño como en la implementación<sup>17</sup>.

## 4.1 Errores de Inclusión y Exclusión en el diseño del índice Sisbén

A lo largo de las tres versiones del Sisbén se ha buscado medir la eficiencia del indicador y determinar los errores de inclusión y exclusión, los cuales por lo general se han evidenciado a través de comparaciones con mediciones realizadas con indicadores de pobreza monetaria, bien sea por estimaciones de ingresos o de gasto.

Para la primera versión del Sisbén, (Sarmiento, Gonzalez, & Rodríguez, 2000) utilizaron la encuesta de calidad de vida del año 1997 para estimar el índice Sisbén y otros indicadores, con los cuales fue comparado. Se clasificó a la población y se identificó a la población pobre por Sisbén (niveles 1 y 2) y se comparó con estimaciones del gasto de los hogares, el índice de condiciones de vida y la línea de pobreza.

Tabla 4-1 Eficiencia Horizontal y Vertical del I-Sisbén – Metodología I

Comparaciones	Tipo de Error Estimado	
	de Exclusión	de Inclusión
Decil de gasto	18,8	30,8
Línea de Pobreza	14,7	25,3
Decil de ICV	15,3	14,5

Fuente: Elaboración propia a partir de las estimaciones realizadas con ICV – 97 por (Sarmiento, Gonzalez, & Rodríguez, 2000)

Tal como puede observarse, se encontraron errores de inclusión como de exclusión, confrontados los resultados con los distintos indicadores. La lectura del cuadro anterior

---

<sup>17</sup> En (Sabates-Wheeler, Hurrell, & Devereux, 2015) se presenta una evaluación de tres mecanismos de focalización asociados a programas de transferencias monetarias en Kenya, donde se mide y atribuye específicamente el error correspondiente a cada etapa, diseño e implementación, para tres mecanismos de identificación de beneficiarios

evidencia que por cuestiones de diseño, el error de exclusión del indicador Sisbén en la primera versión oscilaría entre un 14,7% y un 18,8%, claro está según el indicador de contraste utilizado por (Sarmiento, Gonzalez, & Rodríguez, 2000).

De igual manera, según se observa en el cuadro, los errores de inclusión se encontrarían entre el 14,5% y el 30,8%. Según se anota en (Misión Social, DNP, 2003, pág. 95) "...la EH, al menos, está por encima de 81%, y la EV por encima de 69%, lo que se considera bastante bueno, pues en comparación con países desarrollados hay una mayor eficiencia vertical".

En (Misión Social, DNP, 2003, págs. 96-96) se mencionan unos resultados empíricos obtenidos a partir de reencuestas de Sisbén (es decir se compara Sisbén con Sisbén) tomando como población de referencia una selección aleatoria de beneficiarios del régimen subsidiado de seguridad social en salud. De ello se encuentra que los puntajes de sisbén obtenidos con las reencuestas en 28.5% de los casos, clasificaba en nivel 3 a personas que tenían resultados de niveles 1 y 2.

La Universidad Nacional – CID calculó igualmente errores de inclusión y exclusión teniendo como referencia niveles 1 y 2 de sisbén y LP y LI calculados por ingresos para la metodología 1, encontrando 14% y 53%, respectivamente.

Para la metodología II, el Documento Conpes 117 de 2008, refiere unas estimaciones de los comentados errores "El análisis de la eficiencia horizontal para el total nacional indica que el 19.3% de la población pobre queda clasificada por fuera de los niveles 1 y 2 del Sisbén II. Por su parte, la eficiencia vertical revela que el 25.4% de la población en los niveles 1 y 2 del Sisbén II son no pobres." (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008, pág. 7)

**Tabla 4-2 Eficiencia del Índice Sisbén II por Deciles de Gasto Per cápita. ECV-2003**

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

Fuente: Conpes 117 de 2008. Pág 8.

Tal como se observa, se encuentran así la estimación de errores de diseño del indicador, esta vez comparados los niveles 1 y 2 de Sisbén con la población perteneciente a los primeros cinco deciles de gasto per cápita en lo urbano y los siete primeros en lo rural.

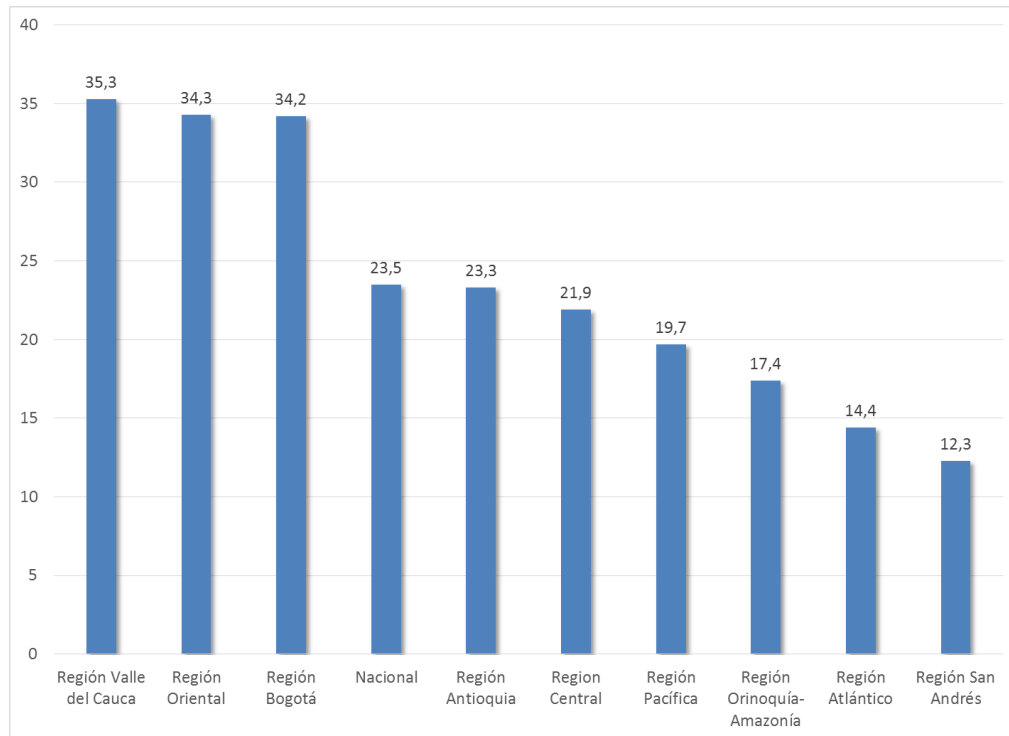
El Sisbén II tuvo una especial característica en la alta correlación entre el nivel de Sisbén y el estrato socioeconómico de la vivienda, (Bottia, Cardona-Sosa, & Medina, 2012) encuentra una correlación entre el estrato y el nivel de Sisbén del 0.8. Dado esto, los autores realizaron una estimación de los errores de inclusión y exclusión tomando como focalizador el estrato (1 y 2) y comparándolo con los resultados del nivel de Sisbén, asunto que en realidad no permite evaluar la eficiencia del Sisbén en sí.

Finalmente, para la versión III de Sisbén nuevamente se presenta por el Departamento Nacional de Planeación la comparación entre el puntaje Sisbén y la medición de pobreza monetaria y con el IPM. Sin embargo, cabe mencionar en este aparte que para la versión III de Sisbén no se establecieron niveles de clasificación general, es decir el puntaje de 0 a 100 ordena a la población conforme al indicador de estándar de vida definido en su diseño y se abrió en su momento "...la posibilidad para que los programas sociales, si así lo desean o requieran, y con la asesoría técnica del DNP, puedan fijar los puntos de corte de acuerdo con los objetivos del mismo y a la definición de la población objetivo". (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008, pág. 12).

Por lo anterior, no es posible realizar las mediciones generales de eficiencia como hasta ahora se han referido. En su lugar, tal como lo presenta el DNP (Departamento Nacional de Planeación, 2015) se compara con los puntos de corte del Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud, con lo que se encuentra que el 23,5% de la población pobre por ingresos no califican al régimen subsidiado gráfica 4-1.



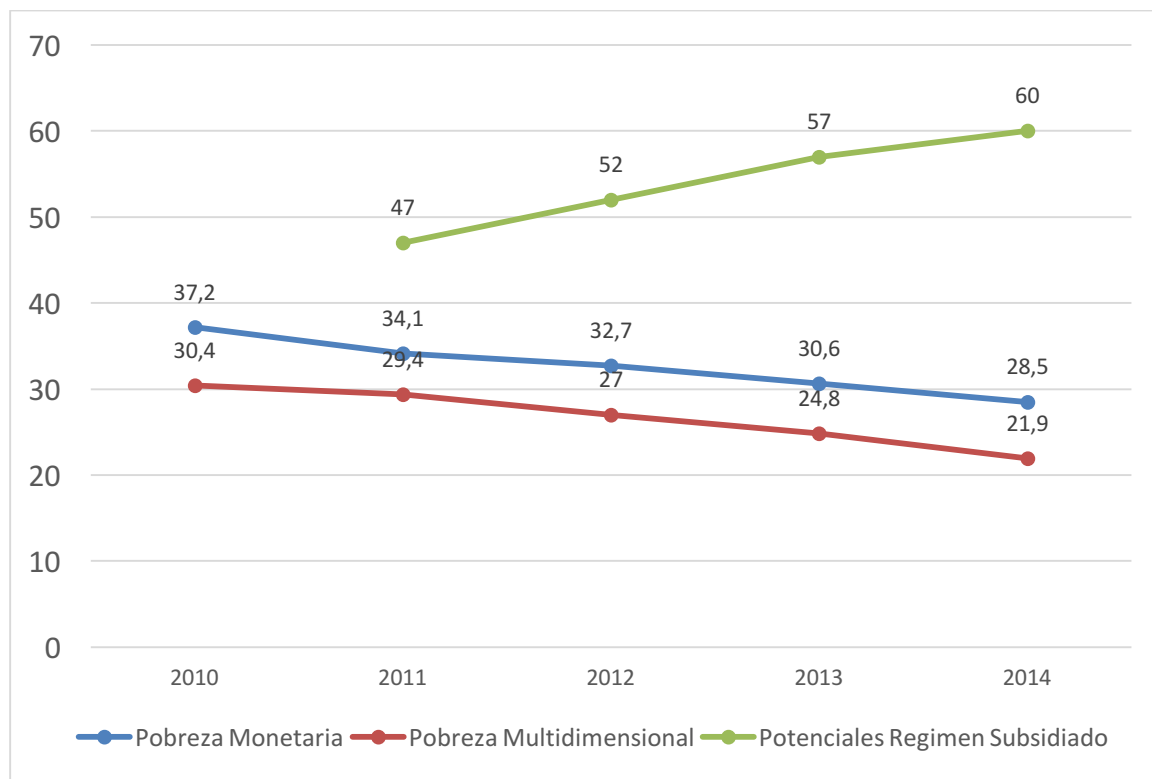
Gráfico 4-1 Porcentaje de personas pobres (ingresos) que no califican al régimen subsidiado



Fuente: (DNP, 2015) Dane – ECV GEIH 2014, DNP, Base sisbén

De igual manera el DNP muestra que la medición del Sisbén es inconsistente frente a las mediciones de pobreza monetaria (Departamento Nacional de Planeación, 2015), tal como se ilustra en la gráfica 4-2.

Gráfico 4-2 Inconsistencia del Sisbén frente a las Mediciones de Pobreza



Fuente: (DNP, 2015) Dane – ECV GEIH 2014, DNP, Base sisbén

Como puede observarse es común en las evaluaciones realizadas hasta el momento encontrar resultados relacionados con errores de inclusión y de exclusión frente a mediciones indirectas de pobreza. Como tal, los errores que se han medido, son inherentes a la etapa de diseño del indicador mismo, lo cual es de esperar teniendo en cuenta que el índice ha sido fundamentado en criterios no monetarios o bien, incluyendo ésta variable pero como uno de los factores a considerar.

La comparación por datos agregados (% de población) permite ver las inconsistencias de las mediciones, incluso con la de método directo como lo es el IPM; en todo caso, resultaría útil hacer la medición precisa de la eficiencia del Sisbén frente al IPM que sería el más aproximado e incluso, aprovechando los distintos puntos de corte definidos por los programas en relación con el índice Sisbén III, para medir dicha eficiencia frente a las privaciones (IPM) a las que apuntan los distintos programas.

## 4.2 Otros aspectos correspondientes a la implementación

Retomando los planteamientos (Sen, 2003) relacionados con el papel activo de los receptores de las políticas de focalización y los posibles costos derivados de i) alteraciones de información, ii) distorsiones en los incentivos, iii) desutilidad y estigma, iv) pérdidas administrativas y por intrusión y v) sustentabilidad política; se han documentado algunas limitaciones en la implementación.

La revisión de datos de encuestas realizadas en el periodo de vigencia de la metodología I de Sisbén, anterior al año 2003, hecha por (Conover & Camacho, 2009) presentan indicios de manipulación de datos de encuestas los cuales relacionan con costos o intereses políticos. El análisis del costo de los incentivos encuentra que la manipulación es mayor en municipios con elecciones más competitivas y es menor cuando hay mayor número de organizaciones sociales y circulación de diarios.

La revisión de esta metodología I que es presentada en (Misión Social, DNP, 2003), señala distintas variables que pueden ser objeto de manipulación lo que relaciona con los incentivos “cuando el encuestado sabe que le van a aplicar una encuesta de la cual depende que resulte elegible para la entrega de un subsidio, como por ejemplo el de salud, este hecho se convierte en un fuerte incentivo hacia la distorsión de información”.

El cambio hacia la metodología II si bien retiró del índice variables como el ingreso, bienes que fueran fáciles de esconder, la forma como se evaluaba la escolaridad, entre otros aspectos, dejó centrado el índice en el estrato de tal manera que con el paso del tiempo se fue identificando las variables asociadas a la determinación del nivel de Sisbén, como se ha comentado hasta el momento.

El costo de incentivos persiste en tanto “una variable es vulnerable a la distorsión por parte del encuestado o del encuestador”. “La vulnerabilidad de una variable está íntimamente ligada con la posibilidad de verificación de la respuesta”. (Misión Social, DNP, 2003)

### 4.3 La opinión de la población

Para la revisión del Sisbén III, el DNP consideró oportuno adelantar el desarrollo de una evaluación cualitativa que se realizó a través de 24 grupos focales en seis regiones del país, en municipios seleccionados teniendo en cuenta como criterios su tamaño y la distancia a la capital departamental.

El ejercicio realizado permitió recoger las opiniones de los ciudadanos en relación con distintos aspectos, dentro de los cuales cabe destacar, para el presente trabajo, los relacionados con el concepto de pobreza y el balance que en general realizan acerca de la capacidad del instrumento para identificar apropiadamente sus condiciones de vida.

La opinión que en general se expresa como concepto de pobreza, independientemente del Sisbén, está relacionado con la posibilidad de tener un ingreso estable, de tener un sitio digno para vivir, de lograr atender situaciones críticas de salud, de aportar en los procesos formativos y de educación de niños, adolescentes y jóvenes; de conseguir bienes para su vivienda, de lograr mayores niveles de educación, de contar con ingresos para la vejez.

Al tratarse de lo que podría ser entendido como la situación en las que viven los más pobres se señalan aspectos como el hambre, la precariedad de viviendas e ingreso, la violencia intrafamiliar, el alto número de integrantes del hogar, niños por fuera del sistema escolar, como también la presencia de problemas relacionados con el entorno (pandillismo, inseguridad, prostitución, sicariato, expendio y consumo de drogas) y sin aseguramiento en salud.

No obstante, se considera que la pobreza no puede ser entendida solamente como necesidad sino que además deben considerarse las expectativas “lo necesario para salir adelante”: mejoramiento y regularidad de los ingresos, avanzar hacia la educación superior, un mejor sitio para vivir. “En síntesis tienen la expectativa de recibir beneficios que respondan y de alguna manera incentiven su motivación para progresar” (Sandoval,

Diego; Peñaranda, Claudia; Arana, Luz A.; Baquero, Angélica; Guzmán, Liliana; Vesga, Susana; Romero, Jhon, 2014, pág. 29).

En cuanto a la medición que realiza el Sisbén, la percepción que se tiene es que se presenta puntajes altos de Sisbén que los excluyen de programas sociales (siendo pobres) y que deben considerarse distintos grados de pobreza lo cual implica unos tipos apropiados de intervención “el apoyo en determinadas situaciones debería ser una respuesta al grado de avance en el mejoramiento de la calidad de vida de las familias” (Sandoval, Diego; Peñaranda, Claudia; Arana, Luz A.; Baquero, Angélica; Guzmán, Liliana; Vesga, Susana; Romero, Jhon, 2014, pág. 30).

Se señala que la falta de respuesta a dichas expectativas, por resultados que se considera erróneos, conduce a “prácticas fraudulentas que llevan a las familias a mostrarse más vulnerables de lo que son para lograr un apoyo y a desmotivarlas para continuar saliendo adelante, ignorando sus esfuerzos por mejorar” (Sandoval, Diego; Peñaranda, Claudia; Arana, Luz A.; Baquero, Angélica; Guzmán, Liliana; Vesga, Susana; Romero, Jhon, 2014, pág. 30).

La percepción que se tiene frente a una clasificación con puntajes altos para personas pobres se entiende como un problema de exclusión de programas que desarrolla el Estado. Se asume que no están bien calificados por que no se reconoce bien cuáles es su situación socioeconómica o por porque la situación que le reconocen y evalúan terminan siendo un “castigo”, por las variables en las que pueden observárseles logros. “Los participantes quieren que les miren sus esfuerzos, sus sueños y no que los castiguen por haber logrado determinados propósitos.” (Sandoval, Diego; Peñaranda, Claudia; Arana, Luz A.; Baquero, Angélica; Guzmán, Liliana; Vesga, Susana; Romero, Jhon, 2014, pág. 74)

Un aspecto que vale la pena destacar de los resultados de la evaluación cualitativa realizada se refiere a la conclusión acerca de la percepción de los ciudadanos acerca de “... vacíos en la oferta del Estado [...] propender por la creación de programas que atiendan a poblaciones pobres pero en condiciones de pobreza distinta [...] se sugiere la articulación de todos los programas de asistencia social para manejar una base de datos única con el propósito de controlar el acceso de los hogares a los diferentes beneficios y programas”.

(Sandoval, Diego; Peñaranda, Claudia; Arana, Luz A.; Baquero, Angélica; Guzmán, Liliana; Vesga, Susana; Romero, Jhon, 2014, pág. 83)

Cabe destacar igualmente la conclusión acerca de que bajos puntajes observados en población que no requiere de ayuda “denominados popularmente como colados” (error de inclusión) genera “descontento, desconfianza y es un mal ejemplo, pues está asociado al clientelismo, al engaño al sistema, a la vinculación de empleados públicos, y al ejercicio de privilegios que va en contra de ellos” (Sandoval, Diego; Peñaranda, Claudia; Arana, Luz A.; Baquero, Angélica; Guzmán, Liliana; Vesga, Susana; Romero, Jhon, 2014, pág. 83)

## **5. Conclusiones y recomendaciones**

### **5.1 Conclusiones**

El estándar de vida, el cual ha sido el concepto o enfoque de pobreza predominante para el diseño del Sisbén muestra importantes errores de inclusión y exclusión cuando se compara con medidas de pobreza a partir de ingresos o gastos de los hogares. Dichos errores no surgen propiamente en la fase de implementación del instrumento, sino que obedecen a las diferencias entre los enfoques de medición, al alcance de la medición y a la disponibilidad de variables para la medición.

Actualmente la comparación (eficiencia) con el IPM, que puede ser el enfoque conceptual más cercano al utilizado por Sisbén, arrojaría como en los otros casos, errores de inclusión y exclusión importantes no solamente por las variables y dimensiones que los sustentan sino por las diferencias en las propiedades axiomáticas en las que se fundamenta el IPM, a diferencia del Sisbén: éste no cumple con el enfoque de privación y el enfoque de pobreza (Angulo, Díaz, & Renata, Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia, 2011, pág. 9).

El Sisbén como medida resumen del estándar de vida, contiene unas dimensiones que si bien se refieren a los seres y haceres definidos como valiosos para el conjunto de la sociedad, no logran percibirse como “justos” desde el punto de vista de la población que es evaluada.

Esta percepción no puede ser discutida o controvertida en forma precisa por cuanto la manera en que son ponderadas las dimensiones y variables dentro del puntaje Sisbén se ha mantenido en reserva o secreto desde la metodología II; no obstante, el conjunto de personas sobre quienes se aplica la evaluación logra identificar aspectos que pueden ser

determinantes en el índice. Sin embargo, no es verificable el grado de discrepancia en la valoración desde los ciudadanos.

La medición se ve limitada por la disponibilidad de información y por el acierto en la ponderación de las dimensiones. El enfoque de capacidades y funcionamientos de Sen como fundamento para el diseño de un índice como el Sisbén conlleva una medición del alcance de la libertad de los individuos en el espacio de elección dentro de un conjunto de funcionamientos posibles. Pero, *Cuáles son los objetos de valor? Y Cómo se valoran?* Son dos preguntas que una vez resueltas encuentran limitaciones adicionales.

No necesariamente todo lo que se quisiera considerar para la evaluación del bienestar se tiene a disposición para ser medido, además, hay variables que por su alta vulnerabilidad a la manipulación deben ser descartadas como también aquellas cuya recolección puede ser compleja, ambigua o imprecisa. Las variables que son retiradas por su facilidad de manipulación y otras por falta de disponibilidad, implican que la versión final del indicador frente al concepto que lo sustenta, de hecho se vea acotada.

Los cambios de un indicador a otro no permiten tener un elemento en común sobre el cual pueda basarse para medir las variaciones en mayores libertades para los individuos, es decir los estándares de vida resumidos son distintos en los índices en sí. A pesar de que los distintos indicadores han buscado interpretarse y sustentarse bajo el mismo enfoque, no son comparables. En la identificación de pobres y no pobres entre uno y otro índice, hay un efecto índice y otro que podría atribuirse propiamente a un mejoramiento en el estándar de vida (DNP - Flórez, Carmen E.; Sánchez, Lina M.; Espinosa, Francisco, 2008).

La versión III del Sisbén propuso un esquema de uso de la medición del estándar de vida que fuese adaptable por cada programa social; no obstante, el ordenamiento a través de un único indicador no tiene en cuenta las carencias o privaciones específicas que se justificaría fueran atendidas por un programa social, ni permite a partir de ello una desagregación que permita focalizar una atención en una zona o sector específico.

Los funcionamientos y capacidades pueden ser analizados teniendo como referente de privación unos estándares más altos. En educación por ejemplo, puede considerarse



valioso por la gran mayoría un nivel mucho más alto de logro educativo; en un momento determinado podría haberse satisfecho una necesidad básica con educación primaria o secundaria, ahora se observa esencial la formación media, técnica y superior para lograr un empleo. El tener un empleo digno y estable, puede ser algo muy valioso para el conjunto de la población, como también la garantía de la atención en salud ante un riesgo de enfermedades crónicas, graves o catastróficas, variables que no hacen parte del estándar de vida que mide el Sisbén.

## 5.2 Recomendaciones

La evaluación del indicador Sisbén debe realizarse en un marco coherente de medición de la pobreza, con las limitaciones del enfoque y de la medición misma, pero con indicadores más aproximados al tipo de indicador que es el Sisbén, el cual difiere de medidas relacionadas con el ingreso.

El indicador debe lograr descomponerse en sus dimensiones y conforme a ellas facilitar la identificación de población pobre por dimensión para ser focalizada, por regiones, áreas y sectores.

El uso del indicador debe ser recomendado en el marco de una política social integral. En el documento donde se concreta la decisión del Conpes, es recomendable ilustrar en forma más clara la forma en que se evalúan las distintas dimensiones y además cómo a partir de ello debe orientarse la acción de la política pública sobre determinadas dimensiones dados unos estándares de logro. Dicha acción debe ser definida en forma más articulada de manera tal que permita el seguimiento sobre los avances efectivos en la superación de las principales carencias identificadas, que se esperaba fuese el aporte preciso de la medición.

El instrumento de focalización y la medición de la pobreza que del mismo resulte tienen un carácter normativo que debe ser instrumentalizado como un medio para alcanzar unos objetivos de política social, que en algunos casos puede ser de carácter universalista, como es el que apunta al servicio de salud. El uso y aplicación de la identificación de la población pobre mediante un enfoque determinado no implica necesariamente que dicha población deba ser la única receptora de la política pública.

El instrumento de recolección de datos en una encuesta como la que se utiliza en el Sisbén en la que cada vez deben retomarse toda la información del hogar implica una asimetría en el nivel de actualización de la población que es registrada en el sistema de información; es claro que el incentivo para actualizar sólo está en quien tiene condiciones de vida que empeoran.

Es necesario evaluar alternativas para obtener información adecuada, precisa y actualizable a través de otros métodos o reglas que permitan la consolidación de datos, y en todo caso profundizar en la forma más adecuada de recolección de información confiable acerca del sitio de residencia del hogar, la conformación del hogar, la educación entre otros.

Es necesario avanzar en la identificación, análisis y medición de nuevas dimensiones y variables que se relacionan con un concepto de pobreza cercano al enfoque de libertades. Lo anterior implica aportar elementos específicos para que la recolección de datos en las grandes operaciones estadísticas que se realizan a nivel nacional contemple nuevas variables para la medición de indicadores generales y para el diseño de los instrumentos de focalización.

Es necesario abordar nuevas variables en las dimensiones de análisis de pobreza que puedan ser incorporadas en los indicadores de focalización. Algunos son temas de partida como el entorno inmediato en poblaciones urbanas, la repercusión de enfermedades terminales, crónicas o catastróficas, el tiempo disponible para el ejercicio de actividades de interés de los individuos, un mayor nivel de logro en educación y formalidad laboral.

# Bibliografía

- Alkire, S., & Foster, J. (2011). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *Journal of public economics*, 476-487.
- Angulo, R. (2016). *From multidimensional poverty measurement to multisector public policy for poverty reduction: lessons from the Colombian case*. Oxford: OPHI Working Paper 102.
- Angulo, R., Díaz, Y., & Renata, P. (2011). *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, DNP. Serie Archivos de Economía. No. 382.
- Boltvinik, J. (1990). *Pobreza y Necesidades Básicas*. Caracas: Unesco-Cresal.
- Bottia, M., Cardona-Sosa, L., & Medina, C. (2012). El SISBEN como mecanismo de focalización individual del régimen subsidiado en salud en Colombia: ventajas y limitaciones. *Revista de Economía del Rosario*, 15 (2), 137-177.
- Camacho, A., Emily, C., Espinosa, F., Flórez, C. E., & Sánchez, L. M. (2010). *Notas de Política No. 4: El Sisbén: su diseño y evolución*. Bogotá: Universidad de los Andes - Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- Castaño, E. M. (1994). Selección y cuantificación de las variables del Sistema de Selección de Beneficiarios, Sisben. *Planeación & Desarrollo*, 259-283.
- CEPAL. (1995). *Cuadernos de la CEPAL. Focalización y Pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Conover, E., & Camacho, A. (2009). *Manipulation of Social Program Eligibility: Detection, Explanations and Consequences for Empirical Research*. Bogotá: UNIANDES Documento CEDE. 19.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2008). *CONPES 117*. Bogotá: DNP.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2008). *Conpes 117 Actualización de los Criterios para la Determinación, Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales*. Bogotá: DNP.

- Corredor Martínez, C. e. (1999). *Pobreza y Desigualdad. Reflexiones conceptuales y de Medición*. Bogotá: Antropos Ltda.
- Departamento Nacional de Planeación. (21 de Diciembre de 2015). *El Sisbén - Foro Interoperabilidad - 8. Optimización Sisben V4*. Obtenido de Sitio web sisbén: <https://www.sisben.gov.co/>
- DNP - Flórez, Carmen E.; Sánchez, Lina M.; Espinosa, Francisco. (2008). *Diseño del índice Sisbén en su tercera versión*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Gamboa, L. F., Cortés, D., & González, J. I. (2000). Algunas consideraciones analíticas sobre el estándar de vida. *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*, 25-44.
- Giraldo, C. A. (2009). *Finanzas Públicas en América Latina*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Grupo de Calidad de Vida - Dirección de Desarrollo Social. (2002). *Sisbén 2002 Manual de administración*. Bogotá: DNP.
- Misión Social. (1994). *Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales - Cartilla 1: Presentación*. Bogotá: DNP.
- Misión Social, DNP. (2003). *¿Quién se beneficia del Sisben? : evaluación integral*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Sabates-Wheeler, R., Hurrell, A., & Devereux, S. (2015). Targeting social transfer programmes: Comparing design and implementation errors across alternative mechanisms. *Journal of International Development*, 27 (8), 1521-1545.
- Sandoval, Diego; Peñaranda, Claudia; Arana, Luz A.; Baquero, Angélica; Guzmán, Liliana; Vesga, Susana; Romero, Jhon. (2014). *Evaluación cualitativa a través de 24 grupos focales en seis regiones del país de la opinión de las personas incluidas en la base nacional, para complementar la evaluación del índice SISBEN III. Informe Final*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación - Econométrica Consultores S. A.
- Sarmiento, A., Gonzalez, J. I., & Rodríguez, L. A. (2000). Eficiencia horizontal y eficiencia vertical del Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben). *Coyuntura Social*, No. 21, 108-125.
- Sen, A. (1985). *Comodities and capabilities*. Amsterdam: Norh-Holland.
- Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio exterior* 42 (4), 310-322.

Sen, A. (2003). La economía política de la focalización. *Comercio Exterior*, 53 (6), 555-562.

Velez, C., Castaño, E., & Deutsch, R. (1998). *An Economic Interpretation of Colombia's Sisben: A Composite Welfare Index Derived from de The Optimal Scaling Algorithm*. LACEA.