

El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales –Sisbén clasifica a la población municipal de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Desde 1995, el Sisbén se ha constituido en el principal instrumento de focalización individual de los programas sociales en el país (Conpes 3877), con base en la metodología definida por el DNP para ser implementada por las entidades territoriales municipales.

Este sistema se utiliza para identificar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad para focalizar la inversión social y garantizar que su asignación es para quienes más lo necesitan, con base en la puntuación realizada a partir de la información reportada en la ficha de caracterización socioeconómica (<https://www.sisben.gov.co/sisben/Paginas/Que-es.aspx>).

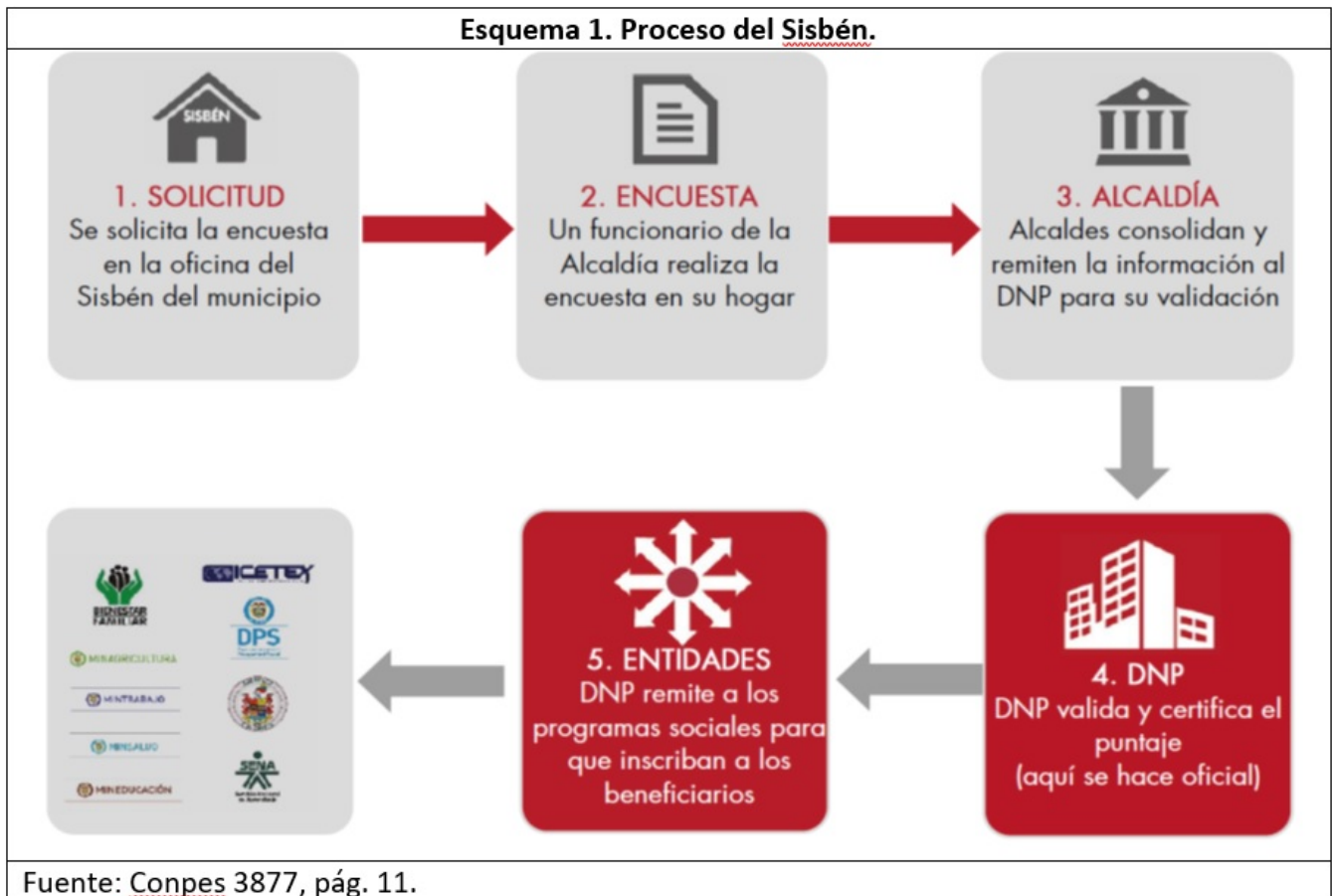
La ficha de caracterización, diseñada por el DNP, consta de 8 secciones y captura información relacionada con: i) la identificación, ii) la vivienda, iii) el hogar, iv) los antecedentes socio-demográficos, v) la salud y la fecundidad, vi) la atención a menores de 5 años, vii) la educación, y viii) la ocupación e ingresos[1].

En el proceso de caracterización de la población intervienen diferentes niveles de gobierno, y la definición de las competencias para cada uno de ellos, se registran en el Esquema 1.

En países donde los ciudadanos desconfían del Estado, ya sea por las ineficiencias de sus intervenciones, porque “no se sienten representados por los partidos políticos”, o por la cada vez más alta complejidad de la trama de corrupción existente (el caso Odebrecht[2]), se prefieren las transferencias directas a las inversiones de largo plazo[3]; en este evento, la calidad de los registros administrativos que van servir de instrumento de focalización individual de los programas sociales es una condición necesaria para garantizar la eficiencia asignativa.

El objetivo de este aparte, además de presentar algunas características generales del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales es mostrar algunas relaciones de los resultados que arrojan las bases certificadas para el periodo

2011-2018, teniendo como base, entre otros, el total de la población estimada a nivel municipal por el DANE.



Respecto a la forma como las unidades ejecutoras utilizan la información del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales –Sisbén en los programas sociales de su responsabilidad, es posible afirmar que su uso no es homogéneo, pues en muchas de ellas se utiliza diferentes puntos de corte a la hora de focalizar al nivel de individuos sus programas sociales.

En el Cuadro 1 se resumen los puntos de corte utilizados por el Gobierno nacional en cada una de sus actividades de intervención. Al realizar la lectura de cada uno de los sub-cuadros, se puede concluir que no son homogéneos los puntos de corte empleados por las unidades ejecutoras. En este orden de ideas, y en el marco de la propuesta fiscal de generalizar el Impuesto al Valor Agregado a todos los ítems del rubro de alimentos de la canasta familiar, compensando a la población más pobre, con el objeto de mitigar el impacto regresivo de la medida, es posible pensar en la definición de nuevos puntos de corte a efecto de lograr una mayor eficiencia desde el punto de vista del monto recaudo.

Cuadro 1: Puntos de corte de los programas sociales

Colpensiones			
Programa Social	14 Ciudades	Otras Cabeceras	Rural
Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)	0 - 57,21	0 - 56,32	0 - 40,75
Icetex			
Programa Social	14 Ciudades	Otras Cabeceras	Rural
Subsidio de sostenimiento	0 - 57,21	0 - 56,22	0 - 40,75
Tú Eliges (0 y 10% de pago durante la carrera)	0 - 58,12	0 - 58,16	0 - 40,75
ACCES	0 - 30,39	0 - 30,73	0 - 22,19
Subsidio de tasa de interés y condonación del crédito	0 - 57,21	0 - 56,32	0 - 40,75
Ejército Nacional			
Programa Social	14 Ciudades	Otras Cabeceras	Rural
Exención en el pago de la cuota de compensación militar		0 - 61,91	
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)			
Programa Social	14 Ciudades	Otras Cabeceras	Rural
Atención Integral a la Primera Infancia	0 - 57,21	0 - 56,32	0 - 40,75
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial Sostenible			
Programa Social	14 Ciudades	Otras Cabeceras	Rural
Vivienda Rural	No Aplica	0 - 56,32	0 - 40,75
Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas (Nacional)	No Aplica	No Aplica	0 - 47,9
Ministerio de Educación			
Programa Social	14 Ciudades	Otras Cabeceras	Rural
Ser Pilo Paga	0 - 57,21	0 - 56,32	0 - 40,75

Cuadro 1: Puntos de corte de los programas sociales

Ministerio de Trabajo				
Programa Social	Nivel	14 Ciudades	Otras Cabeceras	Rural
Colombia Mayor	1	0- 41.90	0- 41.90	0-32.98
	2	41.91 – 43.63	41.91 – 43.63	32.99–35.26
Prosperidad Social				
Programa Social		14 Ciudades	Otras Cabeceras	Rural
Más Familias en Acción		0 - 30,56	0 - 32,20	0 - 29,03
Jóvenes en Acción		0 - 54,86	0 - 51,57	0 - 37,80
Red Unidos		0 - 23,4	0 - 32,2	0 - 26.12
Registraduría Nacional				
Programa Social		14 Ciudades	Otras Cabeceras	Rural
Exención en el pago de la cédula de ciudadanía		0 - 59,51	0 - 59,52	0 - 40,75
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)				
Programa Social		14 Ciudades	Otras Cabeceras	Rural
SENA Emprende Rural (SER)		No aplica	0 - 56,32	0 - 40,75
Ministerio de salud y Protección Social				
Programa Social	Nivel	14 Ciudades	Otras Cabeceras	Rural
Régimen Subsidiado	1	0 - 47,99	0 - 44,79	0 - 32,98
	2	48,00 - 54,86	44,80 - 51,57	32,99 - 37,80
*Los niveles diferencian el monto del copago.				
Unidad para las Víctimas				
Programa Social		Puntaje		
Atención humanitaria		Urbano	Rural	
		0 - 57,21	0 - 56,32	
Fuente: https://www.sisben.gov.co/Paginas/Noticias/Puntos-de-corte.aspx				

Las bases certificadas del Sisben

El Departamento Nacional de Planeación publica las bases del Sisbén en su página: <https://www.sisben.gov.co/Territorios/Paginas/Reportes%20Base%20Certificada/ano2018.aspx>. Allí se hallan las bases desde 2009 hasta julio de 2018. Para la presentación de algunos de los resultados, se consolidó la base de datos, sin embargo, sólo se logra tener una homogeneidad para la totalidad de los municipios a partir del año 2011, pues antes de 2010 hay un grupo de entidades territoriales municipales que aparecen sin información[4]. Entre las 32 entidades que aparecen sin información en el año 2010 se encuentran: Itagüi, Tunja, Puerto Boyacá, Soacha, Sopo, Tenjo, Bucaramanga, Barrancabermeja, Carmen de Chucurí, Girón, Malaga, Puerto Wilches, Vélez, Arauca, y Yopal.

En la mayoría de las bases, se encuentran los registros validados desagregados por número de fichas, hogares y personas; luego los registros en verificación (fichas, hogares y personas); y en una tercera, los registros del régimen subsidiado, en 2 categorías: Nivel 1 y Nivel 2.

Los datos de la población municipal se obtuvieron de la proyección poblacional realizada por el DANE para el periodo 1985-2020. Como lo señala el mismo DANE, las “proyecciones fueron realizadas tomando como base los resultados ajustados de población del Censo 2005 y la conciliación censal 1985-2005; así como los análisis sobre el comportamiento de las variables determinantes de la evolución demográfica”[5].

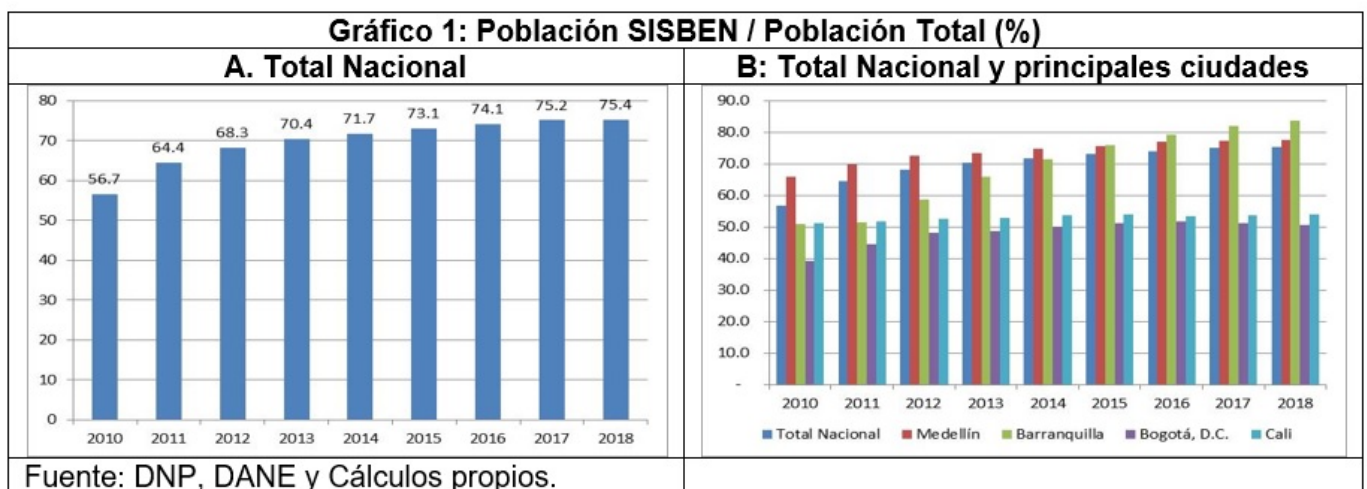
Con base en estos registros estadísticos, y realizando cierta minería básica al panel de datos se encontró lo que a continuación se esboza.

La población colombiana registrada en el Sisbén aumentó, durante el periodo 2011-2018, a una tasa promedio del 3.4%, valor superior al crecimiento promedio del total de la población (1.1%). Los registros del Sisbén crecen mucho más que la población.

La población incluida en el Sisbén en relación con el total de la población es igual al 75%, es decir, de cada 100 colombianos 75 personas se encuentran en los registros administrativos del Sisbén. Esta relación, fue de 64.4% en 2011, once puntos porcentuales menos que en

2018 (Gráfico 1.A).

Al comparar la evolución del indicador (Pob Sisben / Pob Total) de las 4 principales ciudades de Colombia (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) se observa que la tasa de sisbenización de Medellín (78%) y Barranquilla (84%) fue superior a la nacional (75%); contrario a lo que se encontró en Bogotá (51%) y Cali (54%) (Gráfico 1.B).



De igual manera, llama la atención la baja correlación que existe entre la serie del Índice de Pobreza Multidimensional[6] (IPM) calculado con base en el censo 2005 y la tasa de sisbenización (Pob sisben/pob total) (0.3% para los valores del Sisben 2018 y de 2.3% para el valor medio del periodo 2011-2018 de la tasa de sisbenización[7]. Sin embargo, estas mismas correlaciones son mucho más altas para la muestra de municipios capitales, de 26% para los valores del Sisben 2018 y de 19% para el valor promedio de la tasa de sisbenización (Cuadro 2).

Cuadro 2. IPM y Sisben/Población de las capitales departamentales (%)

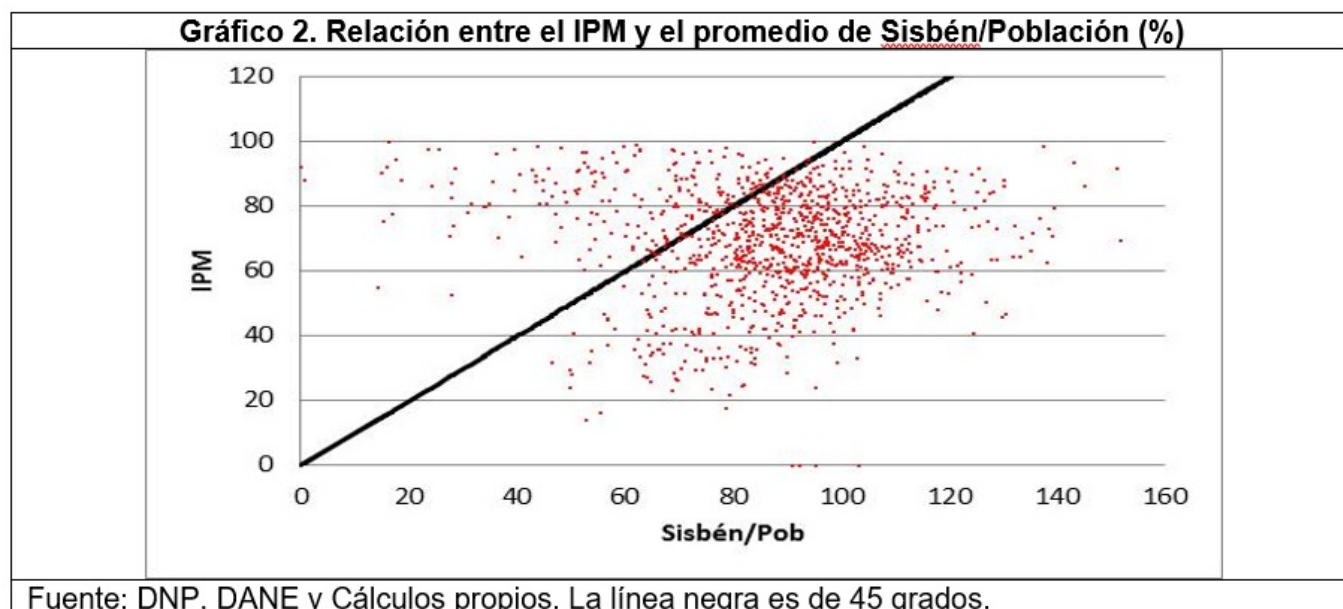
MPIO	IPM	SP2018	SP Prom	MPIO	IPM	SP2018	SP Prom
Mocoa	52.6	108.8	99.8	Neiva	34.6	74.0	67.0
Yopal	41.6	95.0	92.0	Villavicencio	40.9	71.9	66.0
Quibdó	72.1	108.0	93.0	Ibagué	35.0	67.5	65.0
Puerto Carreño	68.1	105.6	91.0	Armenia	34.3	65.6	65.0
Cúcuta	50.6	101.5	90.0	Pasto	42.0	65.5	64.0
Montería	68.5	92.8	84.0	Pereira	33.7	67.7	63.0
Sincelejo	54.5	85.3	81.0	San Andrés	37.2	63.0	57.0
Arauca	49.6	83.2	79.0	Inírida	75.6	73.6	56.0
Florencia	55.9	77.7	77.0	Cali	32.0	53.9	53.0
Medellín	32.4	77.7	75.0	Riohacha	66.9	52.5	53.0

Cuadro 2. IPM y Sisben/Población de las capitales departamentales (%)

MPIO	IPM	SP2018	SP Prom	MPIO	IPM	SP2018	SP Prom
Cartagena	42.6	78.8	73.0	Popayán	41.0	58.2	50.0
Valledupar	53.2	74.0	71.0	Bucaramanga	28.5	54.5	50.0
Barranquilla	37.2	83.9	71.0	Bogotá, D.C.	24.3	50.8	50.0
San José del Guaviare	69.8	71.9	70.0	Manizales	29.6	54.6	49.0
Leticia	66.3	81	69.0	Tunja	32.2	50.3	46.0
Santa Marta	48.6	77.7	67.0	Mitú	75.3	15.5	15.0

Fuente: DANE, DNP. Cálculos propios. Nota: SP=Sisben/Población

Finalmente, se observa que hay un número importante de municipios con una tasa de sisbenización muy superior a la del Índice de Pobreza Multidimensional (Gráfico 2).



El índice de sisbenización

Para la construcción del índice de sisbenización se utiliza la serie de la tasa de sisbenización ($\text{Pob Sisbén} / \text{Pob Total}$) para el periodo 2011-2018, las cuales están correlacionadas, y se le aplicó la técnica de análisis de componentes principales de tal forma que permitiera describir el conjunto de observaciones en términos de una nueva variable y así poder realizar otro tipo de análisis exploratorio para los 1.100 municipios.

Una vez se obtiene la nueva variable, se estandariza, se ordena y se crean 10 grupos, a los cuales se les realiza un análisis de estadística descriptiva básica.

Entre los elementos a destacar se encuentran:

Hay 275 municipios que tienen una población registrada en el Sisbén mayor que la población total reportada por el DANE.

Los registros administrativos del Sisbén reportados para el municipio de Toribio tan sólo el 0.48% del total de la población, unos 150 ciudadanos, mientras que el Índice de Pobreza

Multidimensional (IPM) fue de 88.39%.

Los valores promedio, máximo y mínimo del índice para cada uno de los grupos se presentan en el Cuadro 3.

Cuadro 3: Relación entre población Sisben/Población total por grupos (%)

Grupo (%)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Promedio	121	106	100	95	91	87	82	77	68	47
Máximo	151	111	103	97	94	89	85	81	73	63
Mínimo	110	103	97	93	89	85	80	73	62	14

Fuente: DANE, DNP. Cálculos propios. Nota: $SP = \frac{\text{Sisben}}{\text{Población}}$

En el grupo 1, 2 y 3 se concentran los municipios donde el número de personas inscritas en el Sisbén resulta ser mayor a la población reportada por el DANE.

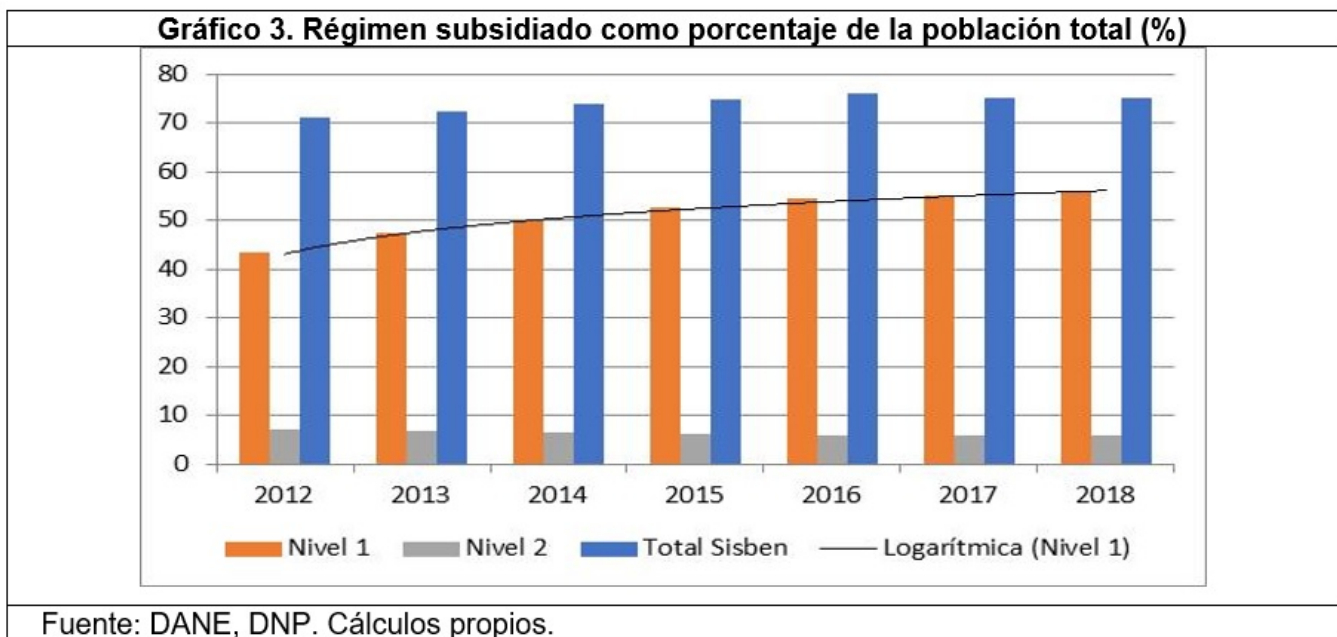
El mayor número de ciudades capitales se concentran en los grupos 9 y 10. Sin embargo, Mocoa está en el grupo 3; Yopal, Quibdó, Puerto Carreño y Cúcuta en el grupo 5; Montería y Sincelejo en el 7; y, Arauca, Florencia, Medellín, Cartagena y Valledupar en el grupo 8.

Régimen subsidiado

El régimen subsidiado lo define el Ministerio de salud y Protección social a partir de unos puntos de corte del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -Sisbén (Cuadro 1).

La evolución de los registros administrativos del régimen subsidiado, Nivel 1 y 2, ha sido creciente, concentrándose en lo fundamental en el Nivel 1 (Gráfico 3). En 2012, representaba el 43.4% de la población total y el 61% de la población sisbenizada; y para el año 2018, estos valores fueron de 55.8% y 74%, respectivamente.

En julio de 2018 el nivel 1 del régimen subsidiado representa el 90% de los registros administrativos del Sisbén.



En suma...

Desde 1995, se clasifica a la población colombiana en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -Sisbén. El Sisbén es el principal instrumento para focalizar la inversión social, a partir de la ficha de caracterización diseñada por el DNP y aplicada por la respectiva alcaldía.

Las unidades ejecutoras que utilizan la información del Sisbén no tienen puntos de cortes homogéneos y, por tanto, es probable pensar que el Gobierno nacional defina nuevos puntos de corte para el proceso de devolución del IVA a las familias más pobres en el evento de aprobarse la generalización del Impuesto al Valor Agregado a todos los rubros de alimentos de la canasta familiar a efecto de mitigar la regresividad que la medida conlleva.

Con base en los registros administrativos del Sisbén para el periodo 2011-2018 se construyó

un índice de sisbenización (Población Sisbén/Población Total) para cada uno de los municipios colombianos. El indicador muestra que el 75% de la población colombiana se encuentra en los registros administrativos del Sisbén; y el crecimiento de estos registros es superior al de la población: 3.4% vs. 1.1%, respectivamente.

Llama la atención que las tasas de sisbenización de Medellín y Barranquilla sean mayores a la nacional; y muy superior a los valores reportados por el índice de pobreza multidimensional; y que el coeficiente de correlación, para los 1.100 municipios, sea tan cercano a cero.

La tasa de sisbenización muestra que hay 275 municipios donde el número de personas registradas en el Sisbén es mayor que la población total reportada por el DANE.

Finalmente, el régimen subsidiado representa el 90% de los registros administrativos del Sisbén así como una tendencia creciente, concentrándose en lo fundamental en el Nivel 1. Para 2012, representaba el 43.4% de la población total y el 61% del total de la población sisbenizada, y para 2018, el nivel fue de 55.8% y 74%, respectivamente.

Si la base certificada por el DNP del Sisbén presenta estas situaciones, no resulta difícil afirmar que el gasto público social en Colombia presenta ineficiencias asignativas, las cuales son necesarias de corregir para que tenga realmente el impacto redistributivo que se busca.

[1] El formulario se consultó en la web del DNP, el día 21 de septiembre de 2018, en: <https://www.sisben.gov.co/Documents/Documentos%20metodologicos/Dmetodologicos/Ficha%20sisben%20u%CC%81ltima%20PROTEGIDO.pdf>.

[2] La dimensión internacional del caso Odebrecht se conoció en diciembre de 2016 cuando el Departamento de Justicia de EE.UU. divulgó unos documentos que desvelaron que la constructora pagó cerca de 788 millones de dólares en sobornos en 12 países de Latinoamérica y África. Fuente EFE

[3] BID. 2018. Mejor gasto para mejores vidas: como América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Libro editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin.

[4] El municipio de Jambaló (Cauca) que tiene una población, según el DANE, de 18.663 no tiene información de la población sisbenizada para ningún año. Es de anotar que la base de datos para el año 2010, la cual trae información de los registros administrativos del Sisben II, Jambaló aparece con 912 personas en el área urbana. Contrasta esta información con la del Índice de Pobreza Multidimensional -IPM publicado por el DANE donde el 92.48% de la población censada en 2005 es pobre.

[5]

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

[6] El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) fue desarrollado en la Universidad de Oxford. El Índice evalúa cinco dimensiones en los hogares: vivienda, salud, educación, trabajo, juventud y niñez; e involucra 15 indicadores. Los hogares que tengan privación en por lo menos el 33% de los indicadores son considerados pobres.

[7] Es claro que existe una diferencia temporal entre el IPM de 2005 y la tasa de sisbenización promedio 2011-2018 y la del año 2018, sin embargo es importante anotar la correlación tan baja que existe entre estas dos medidas.

Jorge Espitia

Foto tomada de: ELTIEMPO.COM