

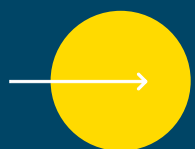


EDICIÓN 03

Estudios de Caso de Protección Social Digital

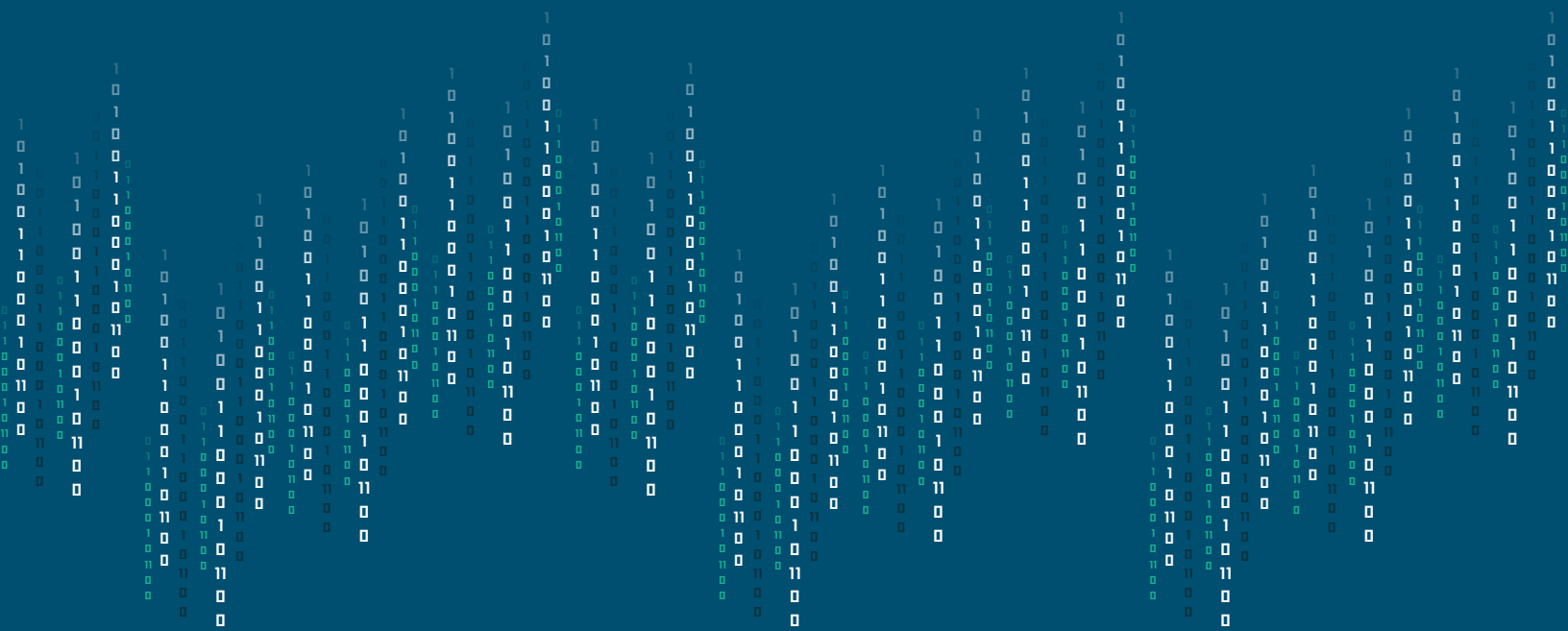


30 AÑOS DE FOCALIZACIÓN EN COLOMBIA: DEL SISBÉN AL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES



Estudio de caso del Sistema de
Identificación de Potenciales Beneficiarios
y el Registro Social de Hogares





Queremos expresar un especial reconocimiento y profundo agradecimiento a los funcionarios y exfuncionarios del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que, durante las últimas tres décadas, han liderado y guiado con una visión estratégica el desarrollo de las políticas sociales y el fortalecimiento del Sisbén.

De manera particular, agradecemos a aquellos técnicos que dedicaron tiempo y esfuerzo para compartir su conocimiento y permitir la documentación de procesos fundamentales que forman parte de la historia de la focalización en Colombia.

Autores: Daniela Zuluaga Mayorga y Luis Tejerina.

Edición: Fernando Santillán.

Diseño: www.souvenirme.com

Copyright © 2025 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

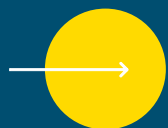
Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





30 AÑOS DE FOCALIZACIÓN EN COLOMBIA: DEL SISBÉN AL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES



Estudio de caso del Sistema de
Identificación de Potenciales Beneficiarios
y el Registro Social de Hogares

CONTENIDOS

ABREVIATURAS Y SIGLAS	6
RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	10
1. ¿Qué es el Sisbén y el Registro Social de Hogares?	11
1.1. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -Sisbén	12
1.2. Registro Social de Hogares (RSH).	21
2. La institucionalidad detrás del Sisbén y el RSH	32
3. Del Sisbén al registro social de hogares: crecimiento y aprendizaje	35
3.1. Sisbén I y II: descentralización sin centro	39
3.2. Sisbén II: fortalecimiento de la calidad	44
3.3. Sisbén III: fortalecimiento de capacidades desde la recentralización de procesos	46
3.4. La base maestra y la transición hacia el Sisbén IV: consolidación de la mano de la interoperabilidad y retos asociados a la pandemia del COVID-19	49
4. Principales aportes del Sisbén a la focalización del gasto social	51
5. Retos y perspectivas a futuro	54
5.1. Retos administrativos y financieros	55
5.2. Retos técnicos.	55
5.3. Riesgo político.	56
6. Lecciones aprendidas y recomendaciones	57
BIBLIOGRAFÍA	60
Anexo 1. Módulo software Sisbén I	62
Anexo 2. Resumen de normativa asociada al Sisbén y al RSH	63
Anexo 3. Vistas de los tableros disponibles en PowerBi	66
Anexo 4. Ejemplo del formato del diseño operativo Sisbén IV	69

ÍNDICE DE FIGURAS, TABLAS, Y RECUADROS

FIGURA 1. Cobertura de población del Sisbén, 1996-2024.	12
FIGURA 2. Enfoque metodológico del Sisbén IV	15
FIGURA 3. Clasificación del Sisbén IV por grupos y categorías	15
FIGURA 4. Recursos presupuestados para la financiación de los barrios Sisbén III y Sisbén IV: Nación y entidades territoriales, 2007-2019 (dólares constantes de 2023)	18
FIGURA 5. Flujo de información en demanda y controles de calidad.	19
FIGURA 6. El RSH y la integración del Sisbén IV	22
FIGURA 7. Cambios en la composición de los grupos del Sisbén con la actualización a partir del RSH (hogares)	23
FIGURA 8. Histórico de beneficiarios de los programas de transferencias monetarias en Colombia, 2001-2022	24
FIGURA 9. Canales de acceso a la información RSH	29
FIGURA 10. Análisis georreferenciados con el RSH.	31
FIGURA 11. Línea de tiempo de la implementación y reglamentación del Sisbén y el RSH: 1994-2024	38
FIGURA 12. Errores de inclusión y exclusión Sisbén III.	48
.....	
RECUADRO 1. Metodología de clasificación de entidades territoriales	17
RECUADRO 2. Proceso de selección de herramientas tecnológicas	20
RECUADRO 3. Los estrechos lazos entre el sector salud y el Sisbén	41
.....	
TABLA 1. Programas nacionales de transferencias monetarias	25
TABLA 2. Esquema de cofinanciación para los barrios del Sisbén	27
TABLA 3. Resumen de las principales características de las versiones del Sisbén	36
TABLA 4. Año en que se aplicó por primera vez el Sisbén, según tamaño de los municipios	40
TABLA 5. Errores de inclusión y exclusión Sisbén I (total nacional, 1997)	43
TABLA 6. Errores de inclusión y exclusión Sisbén II (Encuesta de Calidad de Vida, 2003	45

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ANI	Archivo Nacional de Identificación
BDUA	Base de Datos Única de Afiliados
CESAN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DMC	Dispositivos Móviles de Captura
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de Prosperidad Social
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
FCS	Ficha de Clasificación Socioeconómica
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICV	Índice de Condiciones de Vida
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LP	Líneas de pobreza
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
PCA	componentes principales
PEP	Permiso Especial de Permanencia
PIB	Producto Interno bruto
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
PMT	<i>Proxy means test</i>
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
RSH	Registro Social de Hogares
RUI	Registro Único de Ingresos
SGC	Servicio Geológico Colombiano
SISBÉN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
VPN	<i>Virtual Private Network</i> (red virtual privada)
VU	<i>Ventanilla Única de Servicios</i>



RESUMEN EJECUTIVO

El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) es el principal instrumento de focalización de políticas sociales de Colombia. El Sisbén, que a la fecha ha tenido cuatro versiones, utiliza herramientas estadísticas y técnicas para identificar y ordenar a la población según su situación socioeconómica. Recientemente, Colombia comenzó la transición desde el Sisbén hacia el Registro Social de Hogares (RSH). Esto implica pasar de una herramienta que funcionaba a partir de encuestas socioeconómicas a un sistema que pretende capturar la situación socioeconómica de toda la población a través de la interoperabilidad con registros administrativos (CONPES 2016) e integrar un análisis de oferta social (Decreto 812 de 2020, artículo 2). Desde sus inicios en 1994 a hoy, el Sisbén ha ido fortaleciendo su metodología, operación y tecnología, lo que ha permitido transitar hacia una herramienta más ambiciosa como el RSH.

En su primera versión, el Sisbén encarnó el espíritu de la descentralización consagrado en la constitución de 1991 y desarrollado por la Ley 60 de 1993¹. Se concibió bajo un esquema descentralizado en los municipios, con limitado monitoreo por parte del nivel central y con importantes retos en cuanto a la calidad de la información. La segunda versión es fruto de la evidente necesidad de centralizar algunos procesos operativos, pero en el marco de una alta autonomía territorial que permitía a los municipios acatar o no los lineamientos del nivel nacional en cuanto al envío de la información y de la aplicación de controles de calidad en sus bases locales. Para la tercera versión se consolidó la recentralización de procesos relacionados con la base de datos y se fortaleció la operación a través de la estandarización de procesos y

definiciones. Conceptualmente, en esta tercera versión hubo un viraje hacia una nueva visión de la pobreza desde un enfoque de capacidades. Sin embargo, debido a lo costoso del levamiento de la información, los registros recogidos en 2011 fueron quedando desactualizados, lo que implicaba retos en la focalización de programas sociales. Finalmente, se comenzó un nuevo barrido en el año 2018 que implicó cambios conceptuales, con una metodología que incluye el enfoque desde la exclusión productiva; es decir, la posibilidad de capturar no sólo las condiciones de vida sino también la capacidad de generar ingresos. Este último enfoque fue el del Sisbén IV, vigente a la fecha.

El Registro Social de Hogares (RSH) fue creado a través del Decreto con fuerza de ley 812, aprobado a inicios la pandemia del COVID-19 (junio de 2020). Se dio paso así a un nuevo capítulo en la historia de la focalización en Colombia. El RSH es un sistema de información diseñado y administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la focalización, el diseño de las políticas públicas y el seguimiento de las condiciones de vida de los hogares colombianos. A diferencia del Sisbén, el RSH contiene a todos los ciudadanos y residentes del territorio colombiano y está en proceso de integrar la información de entidades públicas y privadas relacionada con las características socioeconómicas poblacionales y territoriales y los registros de los beneficiarios de la oferta social nacional y local.

Hoy el RSH cubre a toda la población colombiana a través de la base maestra de identificaciones y se encuentra trabajando en la integración de nuevas fuentes de información de oferta y demanda.

¹ La Ley 60 de 1993 realizó la distribución de competencias en materia social a municipios, departamentos y Nación, así como la cesión del situado fiscal correspondiente al porcentaje de ingresos corrientes de la Nación que sería cedido para cumplir con estas competencias.

El RSH tiene cuatro objetivos generales (DNP 2025):

- contar con información socioeconómica actualizada y validada para mejorar la focalización del gasto social;
- realizar el seguimiento de la oferta social que reciben los hogares;
- coordinar, articular y racionalizar la oferta social; y
- generar una trazabilidad de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad.

El RSH es relativamente nuevo, pero cuenta con un plan de corto y mediano plazo y que permitirá avanzar en estos objetivos. Central dentro de este plan son la creación del **Registro Único de Ingresos (RUI)** como nuevo modelo de focalización, que permitirá construir una función de ingresos de toda la población, y la **Ventanilla Única** que integrará toda la oferta de cara a los ciudadanos.

Después de 30 años de implementación del Sisbén más ya casi tres del RSH, se ha logrado identificar una serie de aportes del sistema de focalización en Colombia.

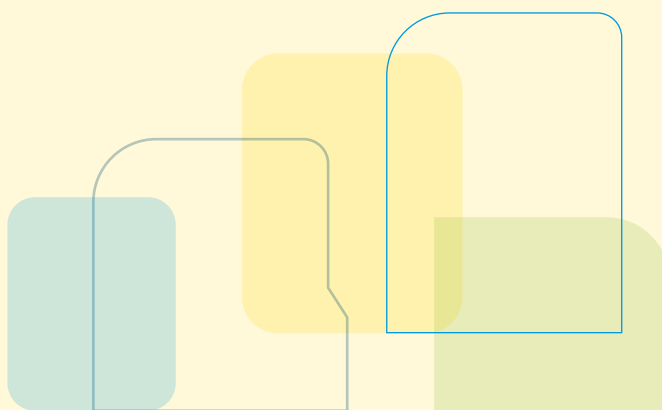
Los principales, como se detallará a lo largo del texto, han sido:

- incrementar la transparencia de los procesos de focalización;
- reducir los tiempos de respuesta; y
- fortalecer el monitoreo y la evaluación en el sector social gracias a tener datos disponibles sobre la oferta y la demanda en el RSH.

Colombia ha logrado construir un instrumento de focalización robusto y sostenible en el tiempo. Eso se debe en importante medida a ciertos factores de continuidad, incluyendo la capitalización de aprendizajes, los mandatos tempranos de ciertos programas sociales estratégicos como el de salud, la toma de decisiones colegiadas, la centralización de los lineamientos técnicos y de calidad y la separación institucional entre el instrumento de focalización y los programas sociales.

Finalmente, se han identificado los siguientes retos para continuar potenciando el valor del Sisbén y del RSH:

- la coordinación interinstitucional necesaria para la actualización de datos, así como contar con los recursos humanos asociados para llevar a cabo estos procesos;
- los retos técnicos asociados a la protección de datos personales, la calidad de la información y los relacionados con la identificación de poblaciones que no están siendo capturados por las bases de datos existentes; y
- la legitimidad que el RSH logre con la ciudadanía a futuro y la conciliación entre los conceptos de universalidad y focalización.



ENTREVISTADOS PARA EL ESTUDIO DE CASO

Nombre	Puesto
José Fernando Arias	Exdirector, Dirección de Desarrollo Social, DNP
Edgar Baldión	Exsubdirector técnico, Sisbén II
Diana Cárdenas	Equipo Misión Social
Patricia García	Equipo técnico Sisbén
Mauricio Linares	Ingeniero de sistemas, equipo técnico Sisbén
Roberto Ángulo	Exsubdirector técnico, Sisbén III
Francisco Espinosa	Exmiembro equipo técnico, Sisbén III
Alejandra Corchuelo	Exdirector, Dirección de Desarrollo Social, DNP
Guillermo Rivas	Estadístico, equipo técnico Sisbén
Sandra Álvarez	Estadística, equipo técnico Sisbén
Germán Briceño	Exsubdirector técnico, Sisbén IV
Gustavo Díaz	Equipo técnico Sisbén IV
Laura Pabón	Exdirectora, Dirección de Desarrollo Social, DNP

Nota: la opinión de los entrevistados para este estudio se hace a título personal y no compromete a las entidades a las que pertenecen actualmente.



INTRODUCCIÓN



En 2023 el sistema de protección social colombiano estuvo compuesto por 51 programas sociales de 9 sectores. Para el mismo año el gasto social se ubicó en 227.156 miles de millones de pesos, incluyendo el gasto público y privado, y representó 17,1 por ciento del PIB; los sectores de mayor importancia en el gasto social fueron salud (41,2 por ciento), pensiones (37,6 por ciento) y familia (12,3 por ciento) (DANE 2024). **El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), o su transición natural, el Registro Social de Hogares (RSH), es el principal instrumento de focalización individual del gasto social, utilizado en el país desde hace más de tres décadas.**

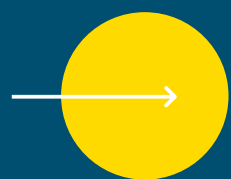
Como en muchos otros países de la región, desde inicios de la década de 1990 en Colombia se dio un período de reformas sociales estructurales partiendo del reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales y de la búsqueda de construir un Estado de Derecho. En este sentido, se convirtió en una prioridad del Estado, apoyar a los **grupos pobres y vulnerables** con el objetivo de sacarlos de esta condición. Por lo anterior, se comenzó a estructurar lo que después sería el sistema de protección social que, para ese entonces, se centraba en la provisión de servicios básicos como salud y educación.

El sistema nació con un enfoque completamente descentralizado con múltiples ineficiencias asociadas a la imposibilidad de evaluar duplicados, beneficios o complementariedades. Rápidamente, el sistema comenzó a centralizar procesos que permitirían, con el tiempo, encontrar un equilibrio entre la centralización de lineamientos y datos y un esquema descentralizado en la operación.

Por el lado de la oferta, hoy 13 de los 51 programas sociales forman parte del Registro Social de Hogares, proveyendo información al registro. Por el lado de la demanda, en términos poblacionales, hay una cobertura universal a través de la base maestra de identificaciones. Es decir, el RSH tiene al menos la información básica de identificación de todos los colombianos. Es importante resaltar que, si bien el RSH tiene una cobertura universal, tiene diferente información para distintos segmentos de población. El registro consolida los esfuerzos alcanzados en materia de focalización por encuestas y avanza en un plan más sostenible que se complementa con registros administrativos y se estructura de la mano de la tecnología.

El documento se estructura en nueve secciones principales. Inicia con una introducción general, seguida de una explicación detallada sobre qué son el Sisbén y el RSH, desglosando sus características y funcionamiento. Posteriormente, se analiza la institucionalidad que respalda ambos sistemas y se presenta una revisión histórica de la evolución del Sisbén, desde sus primeras versiones hasta la transición hacia el Sisbén IV, resaltando los aprendizajes y desafíos enfrentados, especialmente durante la pandemia de COVID-19. El documento continúa con una evaluación de los principales aportes del Sisbén a la focalización del gasto social, para luego identificar los retos y perspectivas a futuro, tanto administrativos, financieros, técnicos como políticos. Finalmente, se presentan las lecciones aprendidas y recomendaciones.





1. ¿QUÉ ES EL SISBÉN Y EL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES?



1. ¿Qué es el Sisbén y el Registro Social de Hogares?

1.1. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -Sisbén

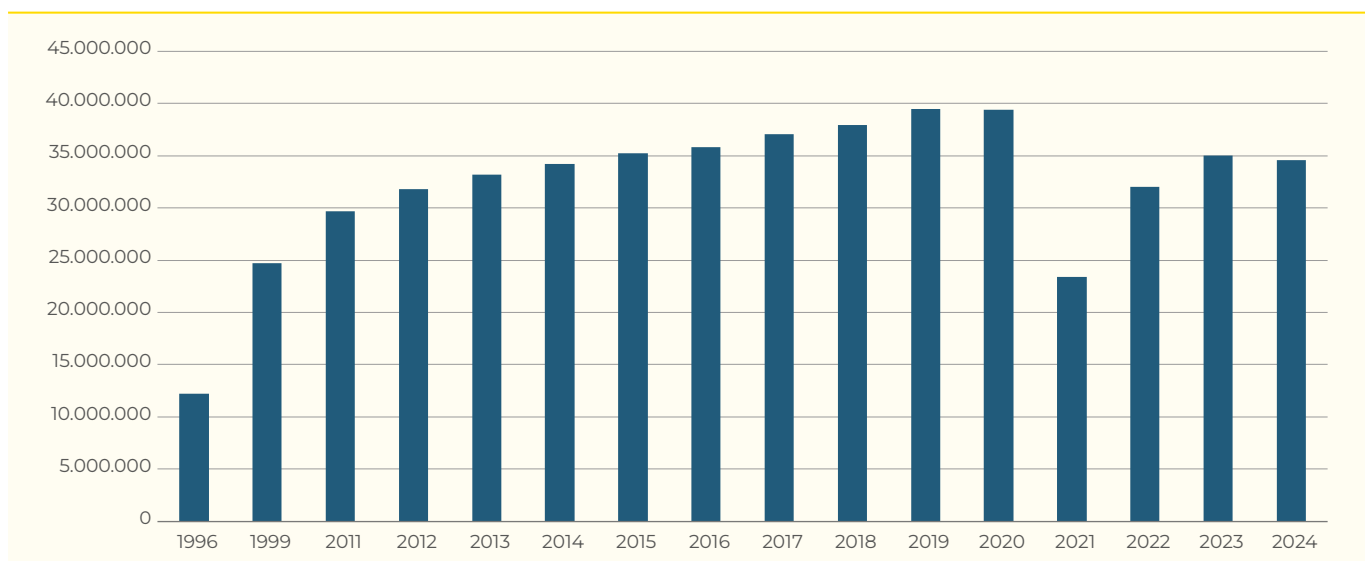
La focalización comprende tres momentos: la identificación, la selección² de beneficiarios y la asignación³ del gasto público social (CONPES 2006). El Sisbén se constituye como la principal herramienta de focalización individual en el proceso de identificación de potenciales beneficiarios. **El Sisbén es un instrumento de política social que utiliza herramientas estadísticas y técnicas para identificar y ordenar a la población según su situación socioeconómica** con el objetivo de que los administradores de los programas sociales puedan usar el ordenamiento y definir los puntos

de corte relevantes para cada programa y así asignar la inversión social (Decreto 441 de 2017).

La cobertura del Sisbén hoy es de 36.422.014 personas (66 por ciento del total de la población registrada en el RSH). Esta cobertura ha venido aumentando desde los inicios del Sisbén, que comenzó con unos 12 millones de personas en la década de los 90. Además de la clasificación, para cada persona se cuenta con información sobre afiliación a salud (disponible para toda la población colombiana), la caracterización de sus viviendas y acceso a servicios públicos, así como el cálculo de un proxy de su índice de pobreza multidimensional (IPM) según el cual 26,43 por ciento son pobres multidimensionales (DNP 2025).

FIGURA 1.

Cobertura de población del Sisbén, 1996-2024



Fuente: 1996 - ((PDF) An Economic Interpretation of Targeting Systems for Social Programs: The Case of Colombia's SISBEN, n.d.); 1999 - (Detalles de: Resultados de La Encuesta de Evaluación Del Sisben a Nivel Municipal > Biblioteca Universidad Católica de Colombia Koha, n.d.); 2011- 2016 - (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2016); 2020 - (World Bank Group, 2020); 2024 - (DNP 2025). 2017-2019 y 2021-2023: Base certificada del mes de diciembre (DNP).

² Se define como la elección de los puntos de corte que definen las condiciones de entrada o salida de un programa específico.

³ Se define como el diseño del subsidio y el proceso de su entrega a los beneficiarios.

Este instrumento se estructura en al menos tres elementos, uno de carácter metodológico y dos funcionales. El primero es la **Ficha de Clasificación Socioeconómica (FCS)**, una herramienta de recolección de información de los hogares diseñada para caracterizar a la población. En su cuarta versión, la FCS incluye cinco dimensiones: vivienda y servicios públicos; salud y fecundidad; educación; ocupación e ingresos; y antecedentes sociodemográficos. El segundo elemento es la **metodología de cálculo de un puntaje** que, posterior a la transformación de este en categorías, permite ordenar a la población de modo de definir si se encuentran en condición de pobreza extrema, pobreza moderada, vulnerabilidad o no es ni pobre ni vulnerable. Idealmente, los resultados de esta metodología deben tener una relación cercana tanto con las mediciones de pobreza que maneja el país –en Colombia son el cálculo de la Pobreza Monetaria y el Índice de Pobreza Multidimensional⁴– como con los criterios de focalización de los programas sociales que se enfocan en condiciones de vida y/o en la capacidad de generación de ingresos. El tercer elemento es el **tecnológico**, que incluye los dispositivos utilizados para el levamiento de la información y la base de datos que se genera como resultado de la consolidación de la información de la ficha a nivel de hogar y que pasa por distintos procesos de calidad.

En cuanto a los actores y sus responsabilidades, la normatividad colombiana ha definido las **competencias de la Nación, los departamentos, los municipios, los operadores de programas sociales y los beneficiarios** alrededor del proceso de diseño, alistamiento, levantamiento, diligenciamiento y validación. En particular, el Decreto 441 de 2017 define que la Nación, en cabeza del DNP, dicta los lineamientos metodológicos, técnicos y operativos, diseña la FCS, diseña y desarrolla las herramientas tecnológicas, establece la metodología, los procesos y los instrumentos para la validación y control de calidad y, en consecuencia, define los criterios de ingreso, suspensión y exclusión de personas de las bases de datos. En consecuencia, el DNP certifica y publica la base de datos nacional, define las fechas de corte y las condiciones de envío de información

por parte de las entidades territoriales y capacita a los actores involucrados.

Los **municipios y los distritos son el brazo operativo** y están encargados de aplicar las encuestas a los ciudadanos utilizando el software o las herramientas tecnológicas provistas por el DNP. Deben enviar la información de los registros, actualizar y custodiar la información para facilitar el acceso y el uso de la base de datos certificada para la focalización de programas sociales, todo esto de acuerdo con los lineamientos del DNP. Los **departamentos** tienen funciones de coordinación entre sus municipios y de los municipios con el nivel nacional. En particular, apoyan al DNP en los procesos de coordinación, capacitación, asistencia técnica y retroalimentación a los municipios de su jurisdicción.

Adicionalmente, debido a que la FCS contienen datos personales y de condiciones socioeconómicas, se considera información sensible que debe ser debidamente protegida por lo que estableció responsabilidades particulares en este sentido. El Decreto 1082 de 2015 dispuso que la información del Sisbén será custodiada por el DNP y que, al estar protegida por la Ley Estatutaria 1581 de 2012 sobre **protección de datos personales**, podrá ser compartida únicamente con el titular o representante legal, las entidades públicas o administrativas en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial y a terceros autorizados por el titular. El ciudadano hace una declaración juramentada al momento de responder la encuesta Sisbén IV donde manifiesta que la información es verdadera y autoriza de manera explícita que esta sea verificada con otras fuentes de información, además de aceptar conocer las sanciones en el caso de detectar falsedad y aclara el uso y tratamiento de los datos⁵.

Por otro lado, los **operadores de programas sociales** son los responsables de la selección de los beneficiarios, de la asignación de subsidios y beneficios. Sin embargo, la normativa es clara respecto de la obligatoriedad del uso del Sisbén por parte de las entidades públicas del orden nacional y de las entidades territoriales para el manejo

⁴ Ambas mediciones son oficiales y son calculadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre la base de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) y las proyecciones de población del Censo Nacional Población y Vivienda 2018.

⁵ En la ficha de clasificación socioeconómica se incluía el siguiente texto: “bajo gravedad de juramento declaro que la información suministrada es verdadera y autorizo que sea verificada con otras fuentes de información y que se actualice de forma automática a través del cruce de registros administrativos u otras fuentes que el DNP defina”.



de los programas sociales; esto ha fortalecido la herramienta. En particular, el **Decreto 441 de 2017 establece:**

“„

ARTÍCULO 2.2.8.1.5.
Implementación y uso del Sisbén. De acuerdo con lo establecido en el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, el Sisbén es de obligatoria aplicación y uso para las entidades públicas del orden nacional y las entidades territoriales, al realizar gasto social.

Finalmente, las **personas registradas en el Sisbén** son responsables de mantener actualizada su información y de reportar cambios en sus condiciones de vida o lugar de residencia para que pueda aplicárseles otra encuesta. Esto es relevante por la corresponsabilidad de la ciudadanía de cuidar los recursos públicos y velar por que las ayudas lleguen a quienes más lo necesiten.

En la **operación**, existen tres etapas que se han ido refinando a través del tiempo y donde juegan un papel los tres elementos mencionados (FCS, metodología y tecnología).

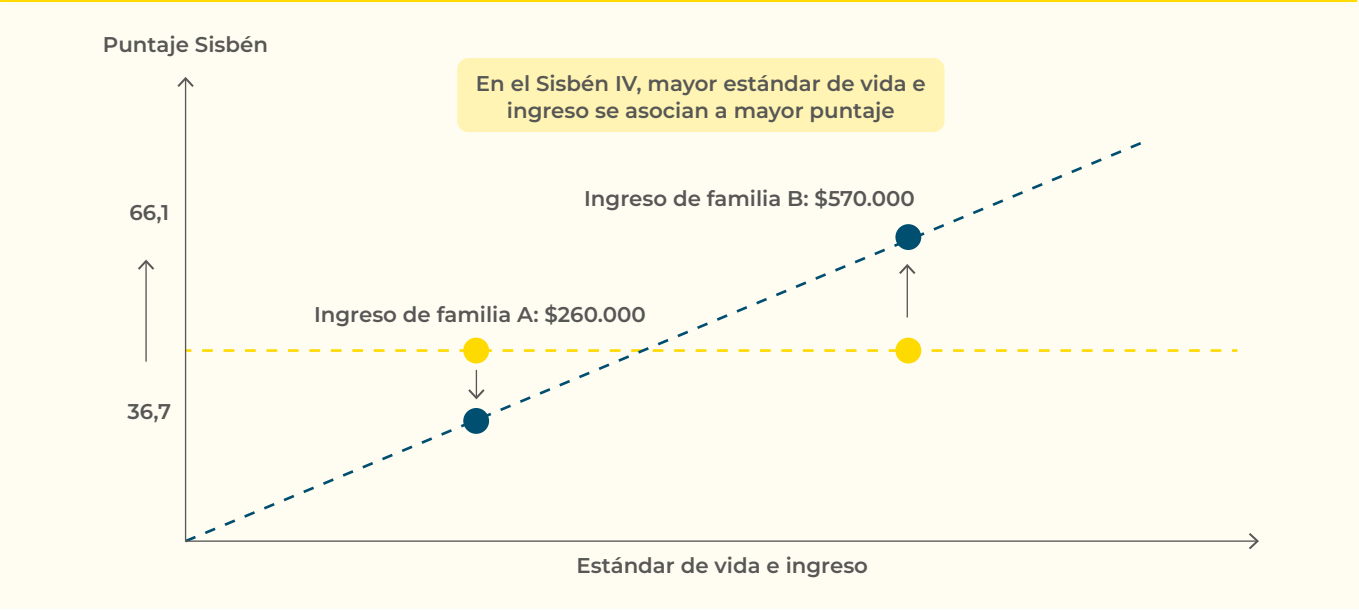
1. El primero es la **etapa de diseño**, donde se definen los cambios a la ficha y a la metodología de cálculo.

2. El segundo es la etapa del **levamiento de información masiva** o barrido, que consiste en la aplicación de las FCS a la población, con ayuda de herramientas tecnológicas, y, posteriormente, la aplicación de la metodología para poder ordenar a la población.
3. Finalmente, la **operación del Sisbén por demanda**, que es continua en cada municipio y ofrece a la ciudadanía la posibilidad de solicitar la realización de la encuesta cuando consideren que sus condiciones de vida han cambiado o quieran que se les aplique la encuesta por primera vez.

En cuanto a la **metodología**, con la implementación del Sisbén IV, Colombia retomó el enfoque metodológico de exclusión productiva para capturar la capacidad de los hogares para producir ingresos, sin por ello abandonar el enfoque de inclusión social o estándar de vida. Esta metodología utiliza el ingreso como variable dependiente, estimándola a través de variables de condiciones de vida con una metodología de presunción de ingresos o *proxy mean test*. Esta nueva metodología permite hacer una aproximación a dos definiciones de pobreza que conviven, la de *pobreza monetaria* y la de *pobreza multidimensional* (ver [Figura 2](#)), permitiendo identificar hogares que son pobres bajo ambos enfoques. Con el Sisbén IV, un mayor estándar de vida e ingreso se asocian a un mayor puntaje, que se traduce en categorías asociadas a las líneas de pobreza.

FIGURA 2.

Enfoque metodológico del Sisbén IV



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2016). CONPES 3877 de 2016 "Declaración de importancia estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV)".

Con el cálculo de un *proxy* del ingreso, se utilizan las líneas de pobreza extrema⁶, pobreza moderada, de población vulnerable y población no pobre y no vulnerable para clasificar a la población (ver [Figura 3](#)). Estas líneas son calculadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y permiten reconocer las diferencias en la capacidad

adquisitiva en el territorio y ordenar a los hogares en 4 grupos y 52 subgrupos. Para el año 2023, la línea de pobreza extrema per cápita fue de \$218.846 (DANE 2024), lo que corresponde a USD 55,60. De acuerdo con esta clasificación, una persona en el nivel A1 tendrá una menor capacidad de generar ingresos y menor calidad de vida que una clasificada en A5.

FIGURA 3.

Clasificación del Sisbén IV por grupos y categorías

GRUPO A	GRUPO B	GRUPO C	GRUPO D
Población en pobreza extrema	Población en pobreza moderada	Población vulnerable	Población no pobre, no vulnerable
Desde A1 >>>>>>> Hasta A5	Desde B1 >>>>>>> Hasta B7	Desde C1 >>>>>>> Hasta C18	Desde D1 >>>>>>> Hasta D21

Fuente: DNP (2024).

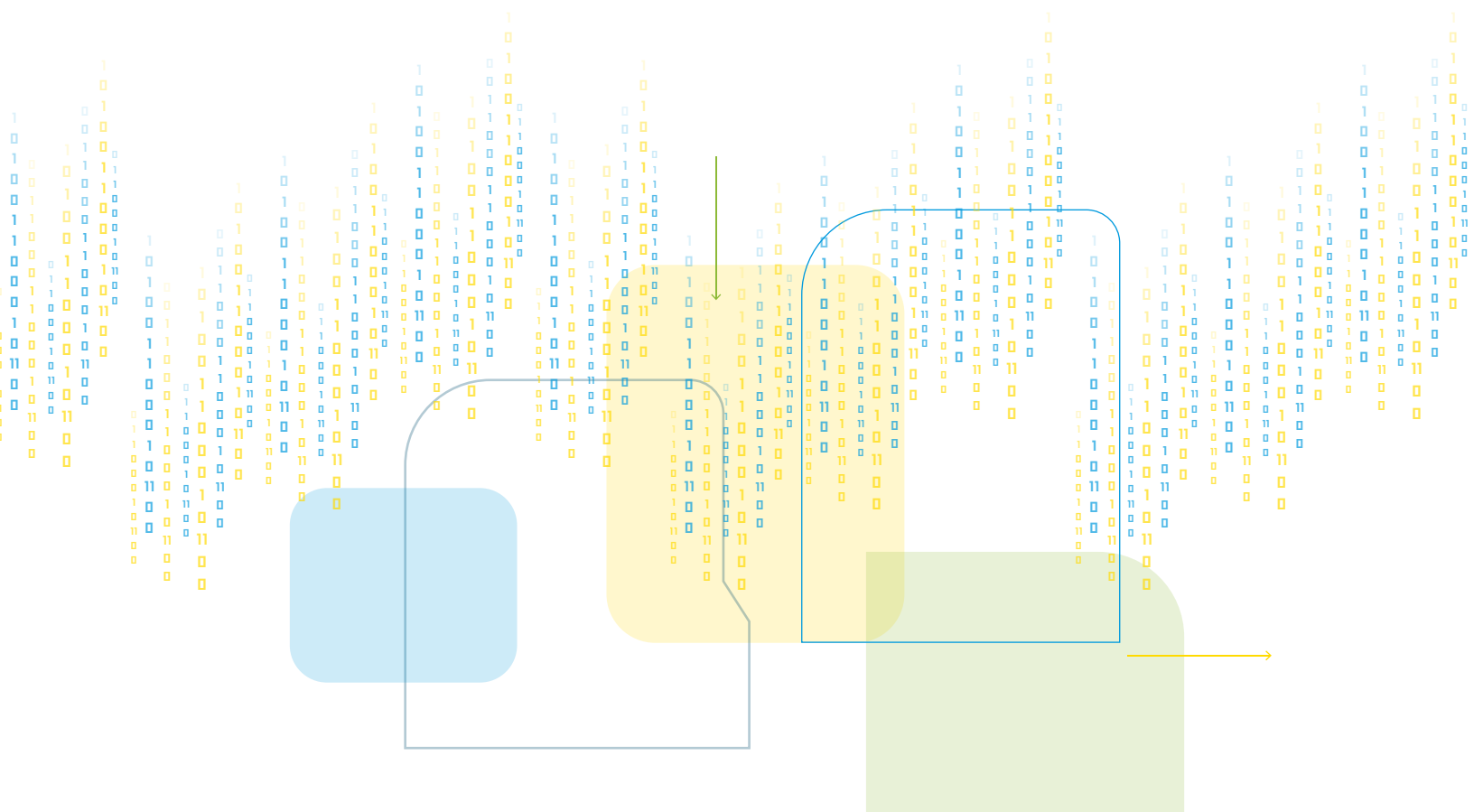
⁶ Corresponde a la línea de pobreza extrema y corresponde al valor de la canasta básica de alimentos.

El **financiamiento** del Sisbén ha sufrido cambios a través del tiempo y tiene dos momentos claramente diferenciados: el del levamiento de información masiva, o barrido, y el de la operación por demanda que se ofrece de manera continua en el territorio. La Nación apoya a los municipios con la financiación parcial del barrido, pero la operación por demanda es financiada directamente por los municipios.

Para los operativos de barrido, el porcentaje de cofinanciación pasó de ser fijo a ser variable de acuerdo con la tipología de municipios definida por el DNP (ver [Recuadro 1](#)). El objetivo era generar un acuerdo que promoviera la equidad entre entidades territoriales de modo que las que más recursos generan puedan cubrir casi la totalidad de las operaciones de levamiento de información y que la Nación concentre sus esfuerzos en entidades territoriales con menores capacidades. Esto se vio reflejado en los porcentajes de cofinanciación de la Nación para el Sisbén IV, que varían entre 30 y 95 por ciento de acuerdo con las categorías definidas. Para la financiación del barrido del Sisbén IV por parte de la Nación fue necesario **declarar al Sisbén**

como de importancia estratégica de modo que fuera posible apalancar recursos de vigencias futuras⁷. En total se aprobaron para la operación USD 46,1 millones en precios constantes de 2023, repartidos en lo que inicialmente eran cuatro años (2016 a 2019).

El DNP calcula el costo total del barrido y estima la apropiación de recursos necesaria para la cofinanciación. Para el Sisbén IV el costo total estimado fue de USD 41,9 millones, asignado para ejecutarse en cuatro años (2016-2019), incluyendo el alistamiento y el levamiento masivo de información programado para 2019. Esto incluyó recursos humanos, equipos, plataforma tecnológica, software y soporte, la logística del trabajo de campo, materiales y suministros, requerimientos de espacio físico y costos de administración. Como se observa, la asignación de recursos tenía un carácter incremental posterior a la expedición del marco metodológico; esto se relaciona con los tiempos de alistamiento que se requerían, sobre todo, para implementar el barrido en las zonas rurales.



⁷ Permiten comprometer recursos de ejercicios fiscales futuros para la financiación de proyectos que requieren inversiones de largo plazo.

RECUADRO 1.

Metodología de clasificación de entidades territoriales

La categorización de entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) pretende reflejar la heterogeneidad del territorio en términos de capacidades institucionales, condiciones sociales y culturales. En el año 2000, a través de la Ley 617, se realizó una categorización basada en capacidades de gestión administrativa y fiscal, medidas a partir del tamaño de la población y del valor de los ingresos corrientes anuales. A pesar de ser ampliamente utilizadas, estas categorías concentraban a 88,8 por ciento de los municipios (978 municipios) en una sola categoría. Esto se debe a que gran parte de los municipios de Colombia tienen una población igual o inferior a 10.000 habitantes y tienen ingresos corrientes de libre destinación que no superan los 15.000 salarios mínimos legales mensuales.

Para 2012 se implementó una nueva categorización para distritos y municipios que incorporó la importancia económica (el peso relativo del producto interno bruto de cada municipio dentro de su departamento). Esta metodología agrupó en tres categorías a los 1101 municipios grandes, intermedios y básicos. Esta metodología no modificó las variables utilizadas por la Ley 617 de 2000, por lo que no amplió sustancialmente la capacidad discriminadora del instrumento.

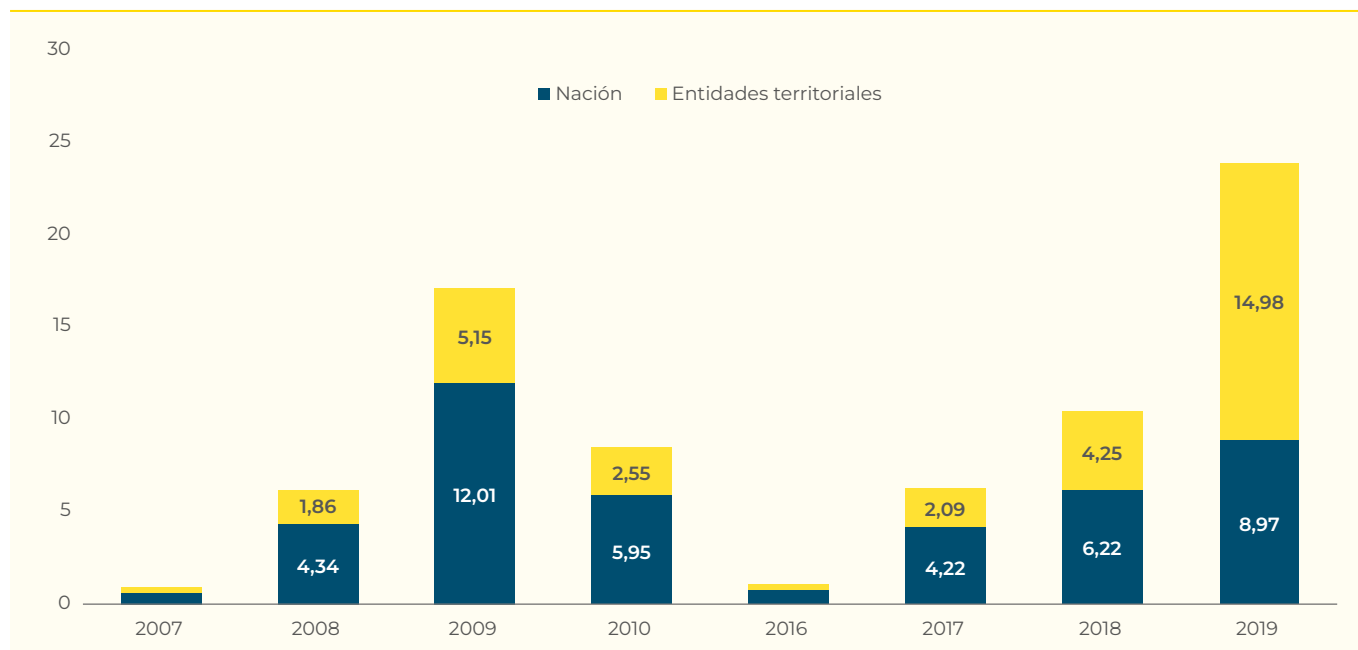
Finalmente, en 2015 el DNP, observando la necesidad de desarrollar una metodología que contuviera diferentes dimensiones del desarrollo y que permitiera crear grupos más homogéneos de municipios, y analizando factores incluidos en la Ley 1551 de 2012, determinó la inclusión de seis componentes para la determinación de tipologías: (i) funcionalidad urbano-regional, (ii) dinámica económica, (iii) calidad de vida, (iv) ambiental, (v) seguridad y (vi) institucional. Estos componentes se capturan a través de 18 variables para el ejercicio municipal y utilizando la metodología de componentes principales (PCA) se elabora un indicador sintético a partir de los componentes. **A continuación, se muestra el resultado del ejercicio que llevó a la definición de siete (7) tipologías y tres clasificaciones de entorno de desarrollo.**

Tipología	Número de municipios	Participación en el total	Entorno de desarrollo
A	5	0,5%	Desarrollo Robusto
B	63	5,7%	Desarrollo Robusto
C	158	14,4%	Desarrollo intermedio
D	261	23,7%	Desarrollo intermedio
E	293	26,6%	Desarrollo intermedio
F	209	19,0%	Desarrollo incipiente
G	111	10,1%	Desarrollo incipiente
Total	1100	100,0%	

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2015). "Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas".

FIGURA 4.

Recursos presupuestados para la financiación de los barrios Sisbén III y Sisbén IV: Nación y entidades territoriales, 2007-2019 (dólares constantes de 2023)



Respecto de la financiación de la operación por demanda, sigue siendo un reto importante el registro de los costos de operación de las oficinas Sisbén municipales, ya que son financiadas directamente por los municipios y dependen de los recursos destinados para tal fin. Los recursos destinados son a discreción de cada entidad territorial, y hoy el gobierno nacional no tiene un registro o poder para obligar a las entidades a que destinen recursos mínimos que garanticen la operación adecuada.

Finalmente, respecto a las herramientas tecnológicas, Colombia ha avanzado con la implementación de dos herramientas para mejorar la calidad del dato desde su captura inicial, así como la incorporación de datos georreferenciados que faciliten la ubicación de los hogares. Colombia optó por la utilización de **dispositivos móviles de captura (DMC)** y un desarrollo propio llamado *SisbenApp* para la implementación del Sisbén IV.

Este último tiene dos componentes: el *SisbenApp Móvil* y *SisbenApp Local*. La primera es la aplicación que se instala en el DMC y la segunda es aquella que se tiene en la oficina Sisbén municipal para el procesamiento inicial y envío al DNP. Ambas se complementan para facilitar la aplicación de las encuestas, así como el cargue de la cartografía necesaria para el recorrido del barrio o cuando se hacen encuestas por demanda y las validaciones iniciales de calidad que se hacen en terreno.

Los municipios son los encargados de recolectar la información en los territorios. Para facilitar este proceso el DNP ha diseñado una aplicación (*SisbenApp*) que especifica flujos condicionales de preguntas, reduciendo errores de diligenciamiento; además, al sincronizar los datos con el sistema del DNP, la *app* permite hacer validaciones de estructura y completitud, generando la base de datos bruta municipal (se puede hacer diligenciamiento en papel sólo en casos excepcionales⁸).

⁸ La aplicación de encuestas utilizando fichas impresas será excepcional, lo cual sólo podrá efectuarse una vez lo autorice el DNP; las encuestas impresas deben digitalizarse en la oficina municipal.

FIGURA 5.

Flujo de información en demanda y controles de calidad



Fuente: elaboración propia sobre la base de Departamento Nacional de Planeación (2021). Manual Operativo Sisbén IV versión 2.0 y Decreto 441 de 2017.

Posteriormente, DNP aplica validaciones adicionales a la información (identificación de duplicados y de consistencia). Finalmente publica la base de datos nacional (base certificada) para que las entidades usuarias, las que tienen programas sociales a su cargo, puedan utilizarla para definir los usuarios que deben entrar y salir de cada programa (ver [Figura 5](#)).

Los DMC son dispositivos tecnológicos contruidos sobre una plataforma informática móvil, con una capacidad de almacenar datos y realizar actividades semejantes a una minicomputadora, con la conectividad de un teléfono móvil. Cuenta con un sistema operativo y permite ejecutar diferentes programas con diferentes fines, como la captura de información de la encuesta del Sisbén (DNP 2018). Estos dispositivos son de menor tamaño que una tableta lo que facilita su transporte.

RECUADRO 2.

Proceso de selección de herramientas tecnológicas

La motivación de la recolección de datos georreferenciados desde la última aplicación masiva del Sisbén fue el interés de construir mapas de pobreza y poder ofrecer datos de ubicación a los administradores de programas sociales. Hasta este momento a pesar de que se preguntaba por los datos de la dirección de residencia, estos no era de buena calidad ya que se diligenciaban en campos abiertos de texto que llevaban a errores de diligenciamiento o información incompleta que no permitían la correcta ubicación del hogar.

Previo a la implementación de los DMC, se exploraron dos alternativas, la de las *Tablet* y los DMC. Se decidió avanzar con los DMC debido a que el DANE, que estaba acostumbrado a hacer operativos de barridos para el censo poblacional había decidido utilizar esta tecnología y ya contaban con las pruebas de rendimiento, resistencia y seguridad que permitía avanzar rápidamente con la ficha técnica necesaria para la compra de los dispositivos. El principal argumento para seleccionar los DMC frente a las tabletas fue un tema de seguridad de los encuestadores, en tanto el DMC parecía menos atractivo para bandas criminales en territorio y mostraban buen rendimiento y resistencia en terreno. Adicionalmente, uno de los grandes avances que se logra con su implementación es la posibilidad de escanear el documento de identidad al momento de la aplicación de la encuesta reduciendo dramáticamente los errores de digitación y de identificación de las personas.

Ya habiendo seleccionado los DMC, en 2015 se avanzó con un pre-piloto en campo con el fin de evaluar el desempeño de los dispositivos en terreno y donde se quedó satisfecho con el desempeño. Posteriormente, se realiza la prueba piloto en 2016 donde se terminó de decantar el proceso de ingreso, procesamiento y envío de la información con este tipo de dispositivos, y se probó las mallas de validación en la *SisbenApp*. Para el proceso de adquisición de estos dispositivos, la Nación cofinanció su compra con los municipios para el operativo masivo de levamiento de información que inicia en 2017, y los cede posteriormente a estos para su uso en la fase de demanda. Cabe resaltar que, debido a que la cofinanciación de la Nación se limita a la fase de barrido no es claro cuál será el plan de sostenibilidad a futuro de estos dispositivos, en particular, en los municipios más pobres del país. Al ser dispositivos costosos y con una vida útil acotada, en el futuro será necesario evaluar el estado de los inventarios y así garantizar que no se vuelva un cuello de botella en la implementación.

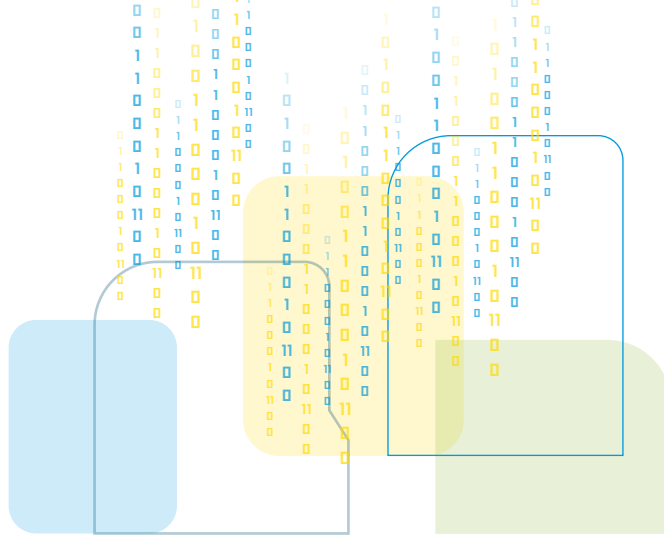
En cuanto a la *SisbenApp*, la entidad optó por un desarrollo propio dado que otros softwares del mercado que están diseñados para datos geolocalizados (e.g. *ArcGIS* con su programa *Survey*) no permitían aplicar otras funcionalidades como lo eran, por ejemplo, las mallas de validación. Luego se necesitaba un software con pocos requerimientos respecto de las especificaciones de los computadores y que no fuera dependiente del acceso a internet ya que, para la fecha, aún persisten muchos municipios sin conectividad.

La utilización de los DMC y la *SisbenApp* permite contar con una base dinámica con reportes diarios de novedades por parte de los municipios y publicaciones diarias, recortando tiempos para que el ciudadano pueda ver reflejado el cambio en su puntaje. Esto se discutirá en mayor detalle en la [sección 3.3](#) del presente documento.

Recientemente Colombia realizó la **transición del Sisbén al RSH**. Esto implicó aumentar el universo, capturando la función de bienestar de toda la población a través de la interoperabilidad con registros administrativos (CONPES 2016), e integrar un análisis de oferta social (Decreto 812 de 2020, artículo 2). El objetivo es potenciar la focalización a través de la integración de la información que se produce en diferentes sectores y que pueda ser de utilidad para la focalización y el diseño de políticas públicas dirigidas a diferentes segmentos de población, incluyendo a los no pobres.

1.2. Registro Social de Hogares (RSH)

El RSH es un sistema de información diseñado y administrado por el DNP para la focalización, el diseño de políticas públicas y el seguimiento de las condiciones de vida de los hogares. El RSH se creó a través del Decreto con fuerza de ley 812 de junio de 2020⁹, cuatro meses después del inicio de la pandemia del COVID-19. A diferencia del Sisbén, el registro contine la información de todos los ciudadanos y residentes del territorio colombiano e integra información de entidades públicas y privadas relacionadas con la identificación de las personas, las características socioeconómicas poblacionales y territoriales y los registros de los beneficiarios de la oferta social nacional y local.



El RSH tiene cuatro objetivos generales (DNP 2025):

1. contar con información socioeconómica actualizada y validada para mejorar la focalización del gasto social;
2. realizar el seguimiento de la oferta social que reciben los hogares;
3. coordinar, articular y racionalizar la oferta social; y
4. generar una trazabilidad de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad.

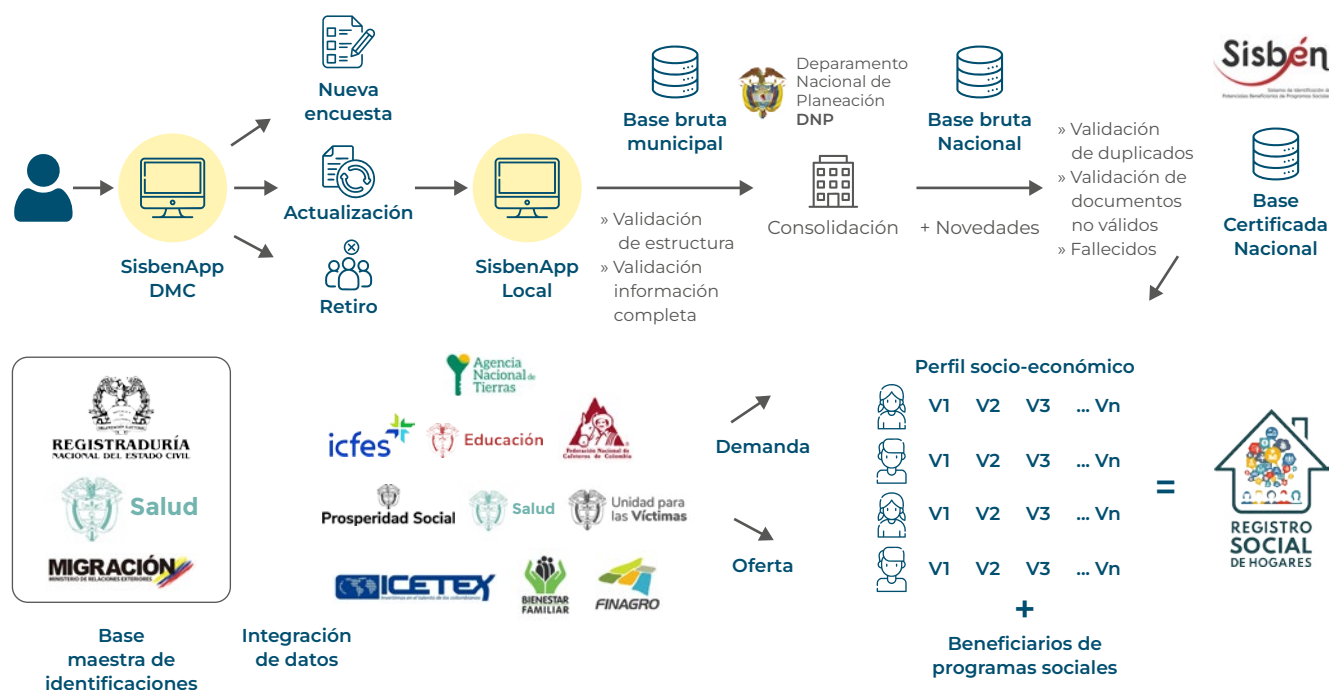
Una de las primeras tareas al implementar el registro fue definir el universo de población a cubrir y determinar la capacidad de identificar a cada individuo con un alto nivel de certeza. Para esto se desarrolló la **base maestra de identificaciones** utilizando la información del Archivo Nacional de Identificación (ANI) de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) de salud y la base de datos de Migración Colombia para capturar los migrantes con vocación de permanencia en territorio colombiano.

⁹ Decreto 812 de 2020 "Por el cual se crea el Reistro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".



FIGURA 6.

El RSH y la integración del Sisbén IV



Fuente: elaboración propia sobre la base de Departamento Nacional de Planeación (2021). Manual Operativo Sisbén IV versión 2.0 y Decreto 441 de 2017.

Una vez determinado el universo, el DNP comenzó a gestionar nuevas fuentes de caracterización e ingresos de los hogares. Para los trabajadores formales el ingreso es observado y obtenido de registros administrativos de la DIAN o de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), mientras que para los no formales es necesario estimarlo sobre la base de información disponible de registros administrativos y/o de la FCS. En este contexto, el Sisbén es una fuente adicional de información que alimenta al RSH para un segmento de población específico. En la medida en que se puedan integrar más registros administrativos, se irá reduciendo su relevancia siendo remplazado, aunque no en su totalidad, por fuentes de información adicionales.

La **cobertura** del RSH es universal: cubre a toda la población, un total de 55,209,820 personas a través de la base maestra de identificaciones (DNP 2025). Para construir estas bases con cobertura universal, fue necesario establecer en el Decreto 890 de 2022 que las entidades públicas que tengan a su cargo programas y proyectos por los cuales se entregan subsidios sociales y otros beneficios a la población, deben disponer y reportar la información de los registros administrativos al DNP, en el marco de la Ley 1712 de 2014 (transparencia y derecho a la información pública), la Ley 1581 de 2012 (protección de datos personales) y la Ley 1266 de 2008 (*habeas data*). En 2023, con el fin de integrar datos más sensibles como los de las declaraciones tributarias

custodiadas por la DIAN, **el DNP incluyó un párrafo que facilita el intercambio:**

“...cuando el Departamento Nacional de Planeación-DNP-, en ejercicio de las funciones previstas en el presente artículo (**Registro Universal de Ingresos**) requiera información de entidades públicas o privadas, no le será oponible el carácter reservado de la información (...) en todo caso el Departamento Nacional de Planeación-DNP- deberá asegurar la reserva de las informaciones y documentos que llegue a conocer...

(subrayado fuera del texto, Ley 2294 de 2023, art. 70).

Hasta el momento se están observando las primeras **actualizaciones** de las clasificaciones Sisbén IV por la información del RSH; es decir, complementando los análisis con registros administrativos. De acuerdo con los datos más recientes, con la utilización de la información del registro 11,5 millones de hogares mantuvieron su clasificación en el Sisbén, 1,9 millones de hogares pasaron a un grupo superior debido a mejoras en sus condiciones y 86.000 vieron disminuida su clasificación por la desmejora de sus condiciones (DNP 2024).

Aprovechando la inercia generada por la emergencia, y la necesidad de llegar rápidamente a las familias más pobres y vulnerables ante la crisis económica, social y de salud pública y los mandatos legales que facilitaban el intercambio de información, **el RSH comenzó a consolidarse en tiempo récord**. Ya en 2020, el primer año de su implementación, el gobierno nacional logró duplicar los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias utilizando la información de la base maestra del RSH: pasó de 4,3 millones en 2019 a 8,8 millones en 2020 (Probogotá 2024).

FIGURA 7.

Cambios en la composición de los grupos del Sisbén con la actualización a partir del RSH (hogares)

Estaban en	Se quedaron en	Pasaron a A	Pasaron a B	Pasaron a C	Pasaron a D	Están ahora en
A 4.152.354	A 3.382.035		A a B 422.783	A a C 313.517	A a D 34.019	Total A 3.419.614
B 5.060.939	B 4.167.958	B a A 37.098		B a C 657.607	B a D 198.276	Total B 4.614.798
C 3.118.454	C 2.738.429	C a A 464	C a B 23.466		C a D 356.095	Total C 3.733.980
D 1.332.099	D 1.307.064	D a A 17	D a B 591	D a C 24.427		Total D 1.895.454
Total 13.663.846	Mantienen grupo 11.595.486	Llegaron a A 37.579	Llegaron a B 446.840	Llegaron a C 995.551	Llegaron a D 588.390	Total 13.663.846

Fuente: respuesta a proposición No. 33 de 2024 para el Congreso de la República con radicado DNP Nro. 20246630277372.

Esto se logró al unir la base de datos existente del Sisbén III, que contaba con información de las FCS aplicadas en el barrido de 2011, y la nueva aplicación de la FCS que aún estaba en proceso de implementación con la metodología del Sisbén IV. Para responder a la emergencia se privilegió la necesidad de llegar al mayor número de hogares que lo necesitaran (cobertura), por lo que se utilizó toda la información disponible aun así estuviera en muchos casos desactualizada.

Debido a que el decreto de la creación se amparó en la declaración de emergencia por el COVID-19, en 2022 fue necesario expedir el Decreto 890 para darle un carácter permanente y soporte jurídico suficiente al RSH para seguir funcionando.

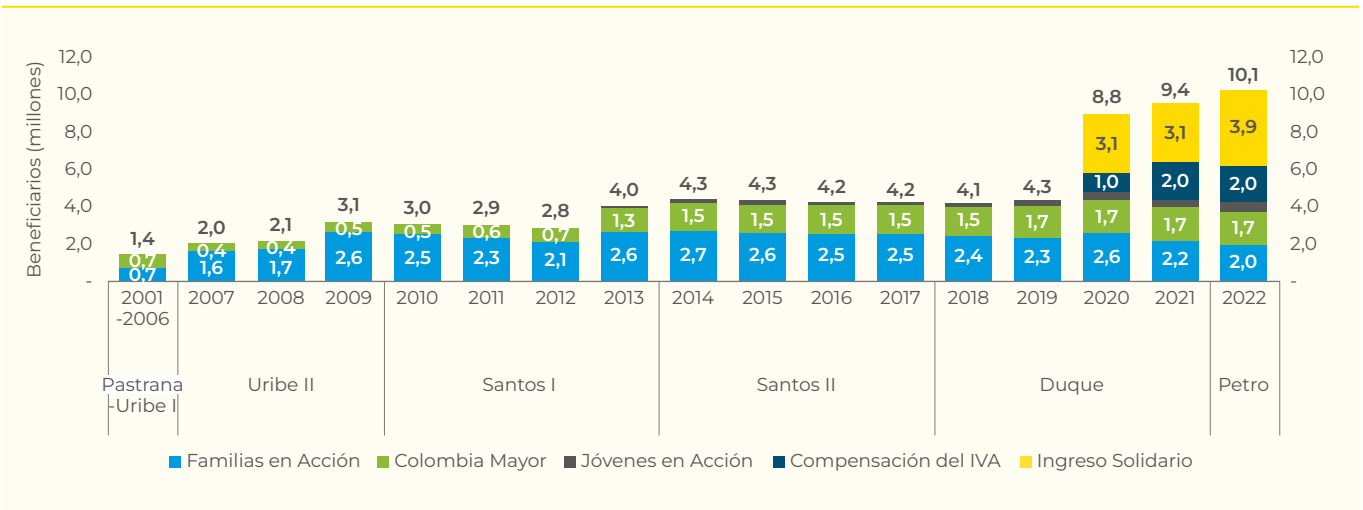
En este nuevo registro las entidades territoriales –y en particular los municipios, que eran los operadores del Sisbén en el territorio- pasan a ser una fuente de información adicional, al igual que otras entidades. Esto lleva a que **disminuya sustancialmente la carga sobre los municipios** ya que, con la disponibilidad de fuentes de información adicionales basadas en registros administrativos, el levamiento de información se reduce a una pequeña proporción de la población que solicita la encuesta por demanda.

El RSH sigue avanzando en la **integración de la oferta social**. A la fecha, 18 entidades del orden nacional están compartiendo información con el registro. Resaltan entre ellas el Departamento de Prosperidad Social (DPS) como ejecutor de los programas de transferencias monetarias del orden nacional y las entidades que alimentan la base maestra de identificaciones. Sin embargo, aún queda mucho para la integración de información de bases nacionales y locales. A nivel nacional, para capturar el ingreso observado de los hogares de acuerdo con el tipo de aporte que están haciendo al sistema de seguridad social (salud, pensión y riesgos laborales) se está en proceso de integrar bases como la Planilla Única de Liquidación de Aportes (PILA), administrada por el Ministerio de Salud y Protección Social. La integración de las bases territoriales es aún apenas incipiente.

Debido a los problemas de calidad de la información, a la existencia de bases de datos con campos no estructurados y al hecho de que el equipo de la Subdirección de Pobreza y Focalización del DNP es relativamente reducido, ha tomado un tiempo llegar al establecimiento de las condiciones mínimas que permitan la interoperabilidad. Sin embargo, a la fecha, el DNP está avanzando en la definición de los anexos técnicos para la integración

FIGURA 8.

Histórico de beneficiarios de los programas de transferencias monetarias en Colombia, 2001-2022



Fuente: Probogotá (2024). Transferencias monetarias en Bogotá: Reflexiones sobre la experiencia y retos hacia el futuro.



de 1.832 bases de datos territoriales de un total de 3.867 fuentes identificadas.

De los 51 programas sociales existentes en 2023, 5 son programas de transferencias monetarias (ver [Tabla 1](#)) y todos forman parte del registro social

de hogares. Como veremos más adelante en el recuento histórico, el programa Familias en Acción fue un caso de éxito que ayudó a posicionar el Sisbén a partir de la versión III (y lo mismo puede decirse de los programas de transferencias en general).

TABLA 1.
Programas nacionales de transferencias monetarias

	Características	Año de lanzamiento
Colombia Mayor	Tener mínimo tres años menos de la edad que se requiere para pensionarse por vejez (actualmente 54 años para mujeres y 59 para hombres). Carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. De acuerdo con SISBÉN IV, se toman todos los niveles de los grupos A y B y C hasta el subgrupo C1.	1993
Renta Ciudadana (antes Más Familias en Acción)	Hogares con mujeres cabeza de hogar con niños menores de 6 años y personas con discapacidad que requieran cuidado. Grupo A01 a A05 (pobreza extrema).	1999 (a causa de la crisis económica de finales de la década de 1990)
Renta Joven (antes Jóvenes en Acción)	Transferencia monetaria condicionada para facilitar el acceso, la permanencia y la graduación de la población joven vinculada a la educación superior y formación complementaria. Entre los 14 y 28 años. Grupos A, B y C de Sisbén IV o listados censales indígenas o del ICBF.	2022
Devolución del IVA	Hogares clasificados en A y B1 a B4. No ser beneficiario de Renta Ciudadana o Colombia Mayor.	2019 (buscaba aliviar el impacto del cobro del impuesto sobre las ventas, IVA, en los hogares)
Ingreso Solidario (finalizó en 2022)	Hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad (de acuerdo con la base maestra). Que no fueran beneficiarios de otros programas de transferencias.	2020 (como consecuencia de la pandemia del COVID-19)

Fuente: elaboración propia sobre la base de (Prosperidad Social 2024).

Compartir la información de los programas sociales con el RSH es un proceso que requiere de un marco jurídico diseñado particularmente para este proceso, ya que se debe asegurar que la información sea utilizada para mejorar la política social y que se enmarque en el derecho fundamental al *habeas data* (artículo 15 de la Constitución de 1991¹⁰). En una revisión reciente la Corte Constitucional se pronunció sobre la relación entre la focalización de programas sociales y el derecho al *habeas data*. La corte estableció que:

“„

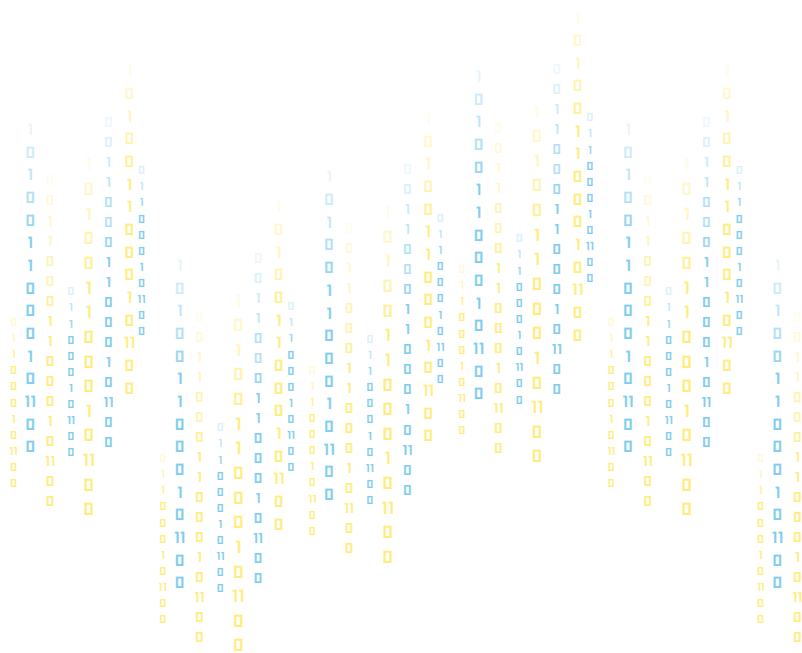
...la construcción de la base de datos, su administración y actualización involucran diversos derechos fundamentales, no sólo los relacionados con la protección de datos personales sino también la igualdad, el debido proceso, el mínimo vital y la vida en condiciones dignas, entre otros”...

En consecuencia, el *habeas data* puede ser un medio que permita el ejercicio de otros derechos fundamentales. Si bien la corte defiende el derecho a la protección de los datos personales (*habeas data*), ha aclarado a través de sus pronunciamientos que, si el objetivo último de compartir la información entre entidades públicas es garantizar la materialización de otros derechos, es admisible hacerlo sin la manifestación expresa del ciudadano, siempre y cuando se usen con ese único objetivo y garantizando la seguridad de la información por parte de las entidades involucradas.

Relacionado con lo anterior y con el fin de garantizar que la información sea utilizada para políticas sociales y en particular para el RSH, se establecieron mesas de trabajo para determinar qué información compartir y en qué condiciones, reduciendo los tiempos que tomaba firmar un

convenio interadministrativo. Se creó un acuerdo tipo validado legalmente para simplificar el proceso de firma y se redujo el nivel de formalidad de convenio a acuerdo, reduciendo los tiempos del procesamiento. Sin embargo, en casos de entidades del sector privado, como los burós de crédito, se requiere un convenio interadministrativo debido a diferentes reglas y precauciones adicionales para asegurar el uso adecuado de la información por parte del sector privado.

Por otro lado, en temas de **financiamiento**, existieron importantes beneficios de pasar del sisbén al RSH. Dado que los operativos de levamiento masivo de información son costosos y operativamente complejos, tener una alternativa que se alimenta de otras fuentes de información hace más eficiente el proceso, reduciendo los costos de la operación. Con los datos disponibles para Sisbén III y IV se puede ver que los operativos de barrido pasaron de USD 32,8 a USD 41,9 millones; y a pesar de que el valor unitario disminuyó gracias a las eficiencias operativas alcanzadas por el uso de nuevas tecnologías el universo de encuestas sigue creciendo por los aumentos de la cobertura en el territorio.



¹⁰ El artículo 15 de la Constitución establece que todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar, a su buen nombre y a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas.

¹¹ Sentencia C-382/20 DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA POR EL CUAL SE CREA EL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES Y LA PLATAFORMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS-Exequiabilidad.



TABLA 2.

Esquema de cofinanciación para los barrios del Sisbén

	Sisbén I	Sisbén II	Sisbén III	Sisbén IV
Encuestas	n.d.	7,5 millones	7,7 millones	11,5 millones
Tiempo	n.d.	n.d.	28 meses	25 meses
Costo unitario (USD)	2.25	2.91	4.24	2.43
Costo del barrido (USD a precios constantes de 2023)	n.d.	n.d.	32,8 millones	41,9 millones
Esquema de apalancamiento	n.a.	1 para todo el país	1 para todo el país	Diferenciado por capacidad territorial (tipologías)
		80% Nación	70% Nación	Nación: entre 30% y 95%
		20% territorios	30% territorios	Territorios: entre 70% y 5%

Fuente: elaboración propia sobre la base de "Tabla 11. Costos comparativos entre Sisbén III y Sisbén IV", CONPES 3877 de 2016; complementado con información de CONPES 055 de 2001 y DNP (n.p.).

Nota: n.d. = no disponible, n.a. = no aplica.

Con el RSH gran parte de los costos se absorben a través de los costos fijos del DNP. Para ello el DNP ha aumentado el personal de la Subdirección de Pobreza y Focalización, pasando de 16 a 53 personas. Este personal es mayoritariamente contratado por prestación de servicios profesionales. Este tipo de contratación da algo de flexibilidad para aumentar o disminuir el equipo de acuerdo con las necesidades. A pesar de que hoy varias personas cuentan con más de 20 años de experiencia trabajando con el Sisbén, **la modalidad de contratación constituye un riesgo en la operación asociado a demoras en la renovación de contratos, cortes presupuestales y cambios institucionales** que puedan afectar la continuidad del equipo que soporta el Sisbén y el RSH. Adicionalmente, los costos restantes asociados a la operación de encuestas por demanda quedan a cargo de las entidades territoriales, esquema del cual no se tienen documentos los costos. Por lo que Colombia debería avanzar en la estimación

de costos para poder evaluar riesgos y virtudes en la operación y financiamiento descentralizados.

Por otro lado, la **tecnología** es pilar dentro del RSH, donde su arquitectura, el método de almacenamiento de datos, los módulos de acceso y la implementación por etapas, han dado paso a lo que hoy es el RSH.

La **arquitectura** se refiere a cómo se almacenan, cómo se gestionan y cómo se accede a los datos. En el caso del RSH la arquitectura se basa en tablas relacionales que orbitan en torno a la **base maestra de identificaciones** y donde se pueden construir relaciones uno a uno o uno a muchos con otras bases de datos para obtener información de cada individuo. La base maestra de identificaciones es el centro del RSH en tanto permite identificar a cada persona de manera única y tiene registrada a la totalidad de la población.

Las bases de datos que alimentan este sistema se alojan en los servidores de las entidades participantes en el RSH (p. ej. ministerios, entidades territoriales, DPS, etc.). Por lo tanto, el RSH sólo obtiene información de las bases de datos externas cuando se corre un procedimiento almacenado relacionado con variables de interés. Mientras tanto, esas bases se almacenan y se mantienen en los servidores locales nacionales y locales. La base de datos del Sisbén, por su parte, se encuentra en los servidores del DNP.

Las principales ventajas de esta arquitectura son la posibilidad de hacer consultas de manera eficiente a pesar del gran volumen de datos y la posibilidad de modificar tablas sin afectar otras partes del sistema, lo que lo hace un modelo escalable y seguro. El éxito de esta arquitectura está en que la gobernanza de las tablas originales se mantiene en las entidades de origen; y se establecen conexiones seguras y eficientes para obtener la información que se necesita a través de un *VPN site-to-site*. Este tipo de conexión brinda alta seguridad a las entidades ya que la información transmitida se protege con un cifrado.

En el proceso de selección de esta arquitectura se evaluaron alternativas conocidas como el *data warehouse* o un *data lake*, que implicaban pensar el RSH como un repositorio de información y requería de un incremento en los servidores del DNP. También se evaluó la utilización de *XRoad* para compartir información debido a que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia y la Agencia Nacional Digital optaron por esta plataforma de interoperabilidad. Este modelo de datos facilita la interoperabilidad de información, garantizando la autenticidad, integridad y confidencialidad de los datos y es descentralizado. Sin embargo, **las siguientes características no eran deseables para facilitar la adopción masiva del RSH:**

1. la configuración e implementación inicial pueden ser complejas y requieren de personal altamente capacitado, no necesariamente disponible en todas las entidades del gobierno nacional o local; y
2. tiene altos requisitos técnicos y de infraestructura, por lo que puede ser un reto para entidades con recursos limitados o infraestructura desactualizada.

Estas razones llevaron a optar por la *VPN site-to-site*, que impone menores requisitos a las entidades colaboradoras del RSH. Actualmente, el RSH se compone de 41 bases de datos nacionales con información de identificación, características socioeconómicas y programas sociales y 400 bases de programas municipales o departamentales. Es importante señalar que algunas de esas bases de datos corresponden a programas ya cerrados (Ingreso Solidario, Familias en Acción, etc.), por lo cual no se actualizan, pero aun así su información está disponible para consulta.

Como el RSH no es un repositorio, el DNP puede manejar el RSH en sus servidores. A pesar de que se ha evaluado la posibilidad de almacenar la información en la nube, la principal limitante ha sido la financiación y los requerimientos técnicos. Esa financiación depende del tamaño de la base (500 GB) los más de 1.100 usuarios concurrentes y unas 50.000 solicitudes diarias en la plataforma (Díaz 2024). Es una alternativa que aún está en estudio y es posible que se aplique en un futuro en la medida que el RSH escale en tamaño; la decisión dependerá también de los avances en conectividad, ya que sería necesario tener una conexión estable y robusta. Esto se relaciona con la sostenibilidad de la alternativa tecnológica seleccionada y se irá evaluando en la medida que crezca la base de datos.

El DNP está utilizando actualmente sus servidores y tiene, por lo tanto, control completo sobre todos los aspectos de la infraestructura, incluyendo la seguridad física, el acceso a datos y las configuraciones de red. De manera anual se actualizan los protocolos de seguridad y, al no ser un repositorio, los riesgos son menores.

En cuanto al **acceso a la información**, el RSH ha mostrado un potencial importante respecto a la disposición de información para informar la política social y los esfuerzos de investigación. Aunque aún es incipiente se espera que el acceso a información curada, debido a los constantes cruces de información, y con cobertura universal permita tomar mejores decisiones de política. Existen por lo menos dos maneras de acceder a la información del RSH. Las entidades del sector público o privado que tengan información de utilidad para el registro deben firmar un acuerdo y así pueden establecer conexión a través de la *VPN site-to-site*. En estos casos se constituye una relación bidireccional de transferencia de información donde, tanto el



registro como el tercero se benefician del acceso y la sincronización en tiempo real de un conjunto de información previamente definido en un anexo técnico. Además, el DNP ofrece a las entidades el acceso a través del portal web que muestra la información no anonimizada a entidades del orden nacional y local posterior al proceso de asignación de usuario y contraseña. Finalmente, existe el acceso por lotes (*batch*) de acuerdo con las necesidades, sin necesidad de tener la conexión *VPN site-to-site*.

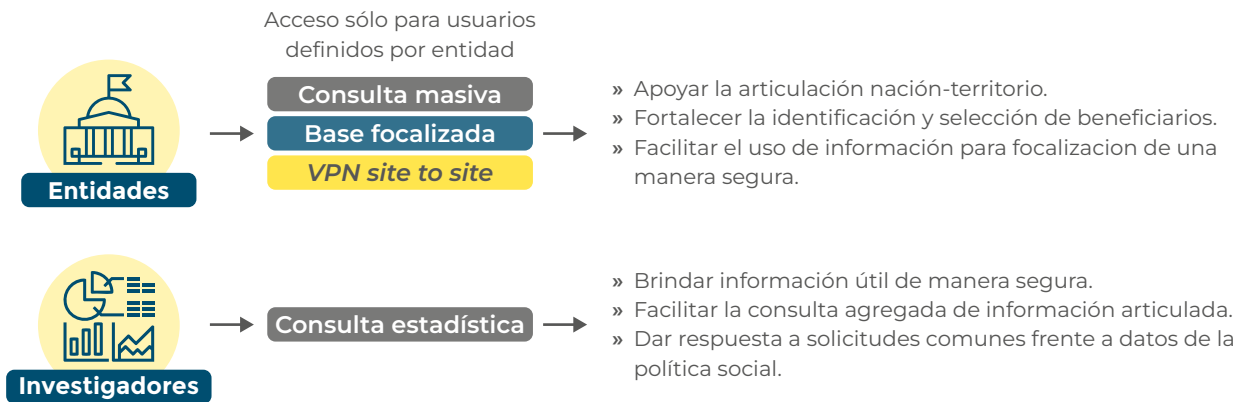
Por otro lado, mediante el portal web la ciudadanía en general puede acceder a reportes y estadísticas con información anonimizada (ver [Anexo 3](#)). Actualmente, un tablero en *PowerBi* permite observar estadísticas descriptivas sobre la distribución poblacional en el territorio, la distribución por grupos de edad, sexo y si son víctimas del conflicto armado. Asimismo, hay un módulo sobre el estado de afiliación a salud que detalla la cobertura, el tipo de afiliación y el régimen. Finalmente, para la población registrada en el Sisbén es posible obtener información respecto del acceso a servicios públicos, tipo de vivienda, tipo de ocupación, material de los pisos, etc., así como la distribución por componente del IPM. Desde el portal web también es posible descargar una ficha territorial por departamento y municipio con estadísticas descriptivas básicas de las principales fuentes de información del RSH.

El RSH aún se encuentra en su etapa inicial de desarrollo y se tienen previstos al menos dos etapas adicionales correspondiente a una **Ventanilla Única (VU)** que integre la oferta de cara a los ciudadanos y un **Registro Universal de Ingresos (RUI)** que permita construir la función de ingresos de toda la población. El RUI se creó a través del artículo 70 de la Ley 2294 de 2024 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026) y constituirá una variable adicional del RSH correspondiente al ingreso de la totalidad de la población, que será obtenido de registros administrativos o vía autodeclaración, constituyéndose como el instrumento de focalización de los subsidios, programas, políticas, planes, proyectos y servicios de la oferta social. Esto implicará segmentar a la población de acuerdo con la fuente: (1) la población con ingresos observables y verificados por un tercero como la DIAN; (2) la población que no tiene un ingreso observable, pero para la cual hay fuentes verificadas para estimarlo; y (3) aquellos que no están siendo captados en los dos grupos anteriores y para quienes será necesario estimar los ingresos de manera indirecta utilizando encuestas, fotos satelitales y otras herramientas.

De cara a la VU, con Chile como referente, Colombia busca avanzar en una ventanilla que facilite el acceso a servicios en el territorio nacional. Esta herramienta sería el paso natural siguiente a lo que hoy tiene el RSH, teniendo en cuenta que

FIGURA 9.

Canales de acceso a la información RSH



Fuente: DNP (2024).



el mismo ya cuenta con información de la oferta y de la demanda de servicios sociales. En 2024 se avanzó con un primer piloto en Riohacha, La Guajira. El piloto fue llevado a cabo con el apoyo de las autoridades municipales, las cuales cumplieron un rol central en informar toda la oferta de servicios sociales para que esta fuera desplegada desde la plataforma de la VU. Esta ventanilla pretende acercar el Estado a los ciudadanos, centralizando la información sobre la oferta de servicios y así facilitar los procesos de actualización de información, postulación a programas y seguimiento a beneficios a los ciudadanos.

¿Cómo podría seguir evolucionando el RSH? Colombia se encuentra evaluando fuentes de información adicionales y nuevas alternativas tecnológicas que permitan complementar la información disponible. **A la fecha, se está evaluando la posibilidad utilizar fotos satelitales**, que pueden complementar la caracterización de los hogares y que ya están siendo utilizadas por el DANE en sus encuestas. Existen potenciales economías de escala en la toma de estas fotos a través de los equipos móviles de salud que están siendo desplegados a nivel nacional. También **se ha evaluado la utilización de drones para obtener este tipo de imágenes**. No se ha definido aún para estas alternativas planes de financiamiento o de sostenibilidad; y parte de los puntos por definir se relacionan con los costos de compra y mantenimiento y frente al beneficio marginal que puede traer para el RSH.

Los desarrollos a la fecha han permitido avanzar en las discusiones sobre la resiliencia del sistema de protección social ante emergencias. Colombia ya está haciendo uso de la información geolocalizada con la que cuenta para identificar a la población que se encuentra en riesgo de eventos climáticos extremos y que además se encuentra en vulnerabilidad socioeconómica con el fin de desarrollar ayudas focalizadas que lleguen de manera oportuna a la población ante futuros eventos de este tipo. A mano izquierda de la [Figura 10](#) se puede observar el cruce entre oferta y demanda para analizar la inasistencia escolar.

Este tipo de análisis ofrece nuevas perspectivas para la ubicación de infraestructura escolar, para el otorgamiento de subsidios y para informar las estrategias de respuesta a emergencias. En la parte derecha de la [Figura 10](#) se muestra un análisis de la potencial área de afectación de una erupción en un nevado (área de amenaza volcánica), así como la ubicación de los hogares potencialmente afectados que se encuentran en el RSH.

Finalmente, respecto de la respuesta a choques climáticos extremos, Colombia ha comenzado a hacer cruces de información del Servicio Geológico Colombiano (SGC) y los datos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) para establecer zonas de alto riesgo ante emergencias climáticas que están siendo incluidos como una fuente adicional del RSH. El objetivo es poder implementar programas sociales, en particular transferencias monetarias, incluso previo a la ocurrencia del suceso climatológico y así prevenir que los hogares más vulnerables caigan en pobreza.

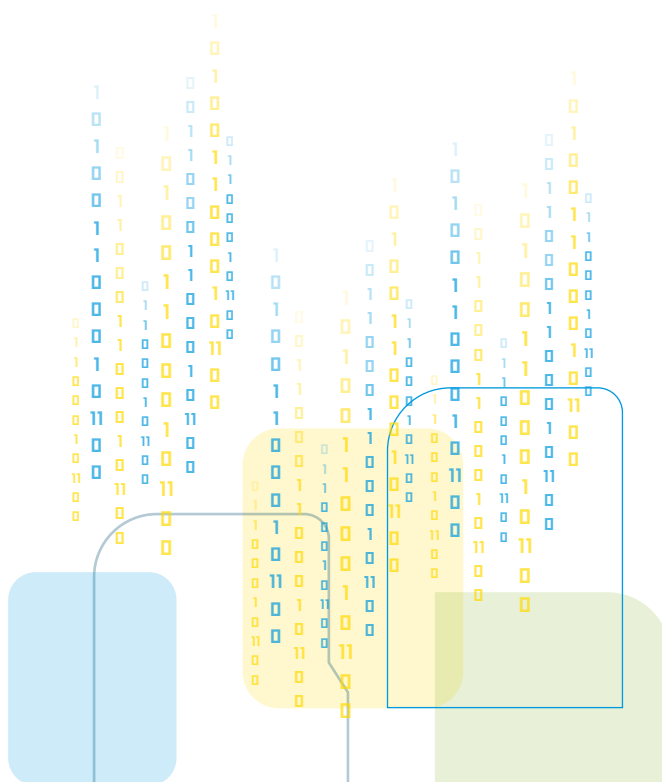
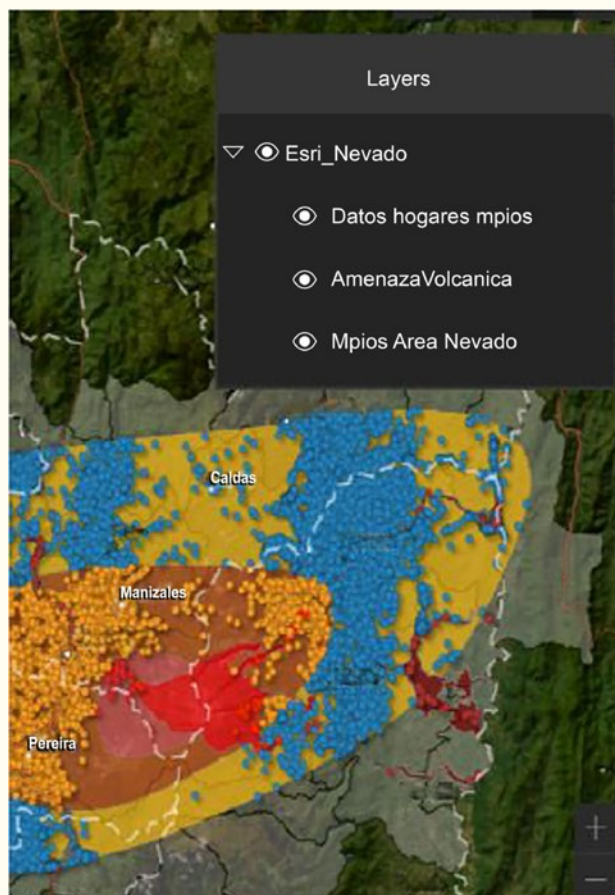
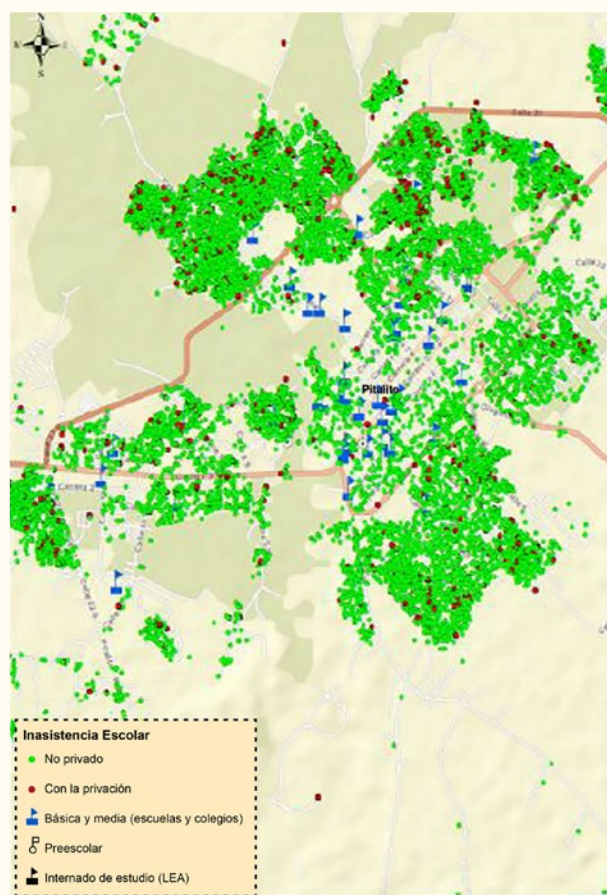
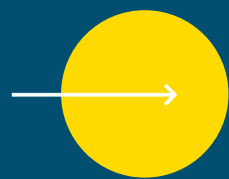


FIGURA 10.

Análisis georreferenciados con el RSH



Fuente: DNP (2024).



2. LA INSTITUCIONALIDAD DETRÁS DEL **SISBÉN** Y EL **RSH**



2. La institucionalidad detrás del Sisbén y el RSH

Como hemos mencionado, el DNP dictamina la línea técnica, tecnológica y operativa. Tener el sistema de focalización dentro de esta entidad ha sido y es una de las razones para que el Sisbén haya logrado posicionarse en las últimas tres décadas. **Creado en 1968, el DNP es el centro de pensamiento de Colombia y sus objetivos principales son (DNP 2024):**

1. articular y coordinar el diseño y fortalecimiento de los lineamientos de política y los instrumentos de planeación de largo y mediano plazo, con un enfoque integral entre el territorio y los sectores (Inversión Pública);
2. redefinir la planeación y la gestión de la inversión pública considerando la concurrencia de fuentes con un enfoque de impacto y eficiencia (Capacidad Territorial);
3. posicionarse como referente en gestión institucional articulada, innovadora y efectiva; y
4. promover la transformación regional con un enfoque del territorio, hacia la productividad, la competitividad y la sostenibilidad en el mediano y largo plazo (gestión integral institucional).

Actualmente el DNP tiene cuatro subdirecciones generales: (1) de Prospectiva y Desarrollo Nacional, (2) de Inversiones, Seguimiento y Evaluación, (3) de Descentralización y Desarrollo Territorial y (4) del Sistema General de Regalías. La Dirección de Desarrollo Social, que concentra los sectores sociales (educación, cultura y deporte, salud, género, empleo y seguridad social y pobreza y focalización) está dentro de la subdirección de Prospectiva y Desarrollo Nacional. Y el Sisbén y el RSH se alojan dentro de la subdirección de Pobreza y Focalización.

A través de las entrevistas realizadas se pudo identificar por lo menos tres factores que contribuyeron a la protección, transformación y sostenibilidad del sistema de focalización: el lugar del DNP como tanque de pensamiento, la separación de las competencias de la elaboración de lineamientos y la operación y la conexión con la política pública.

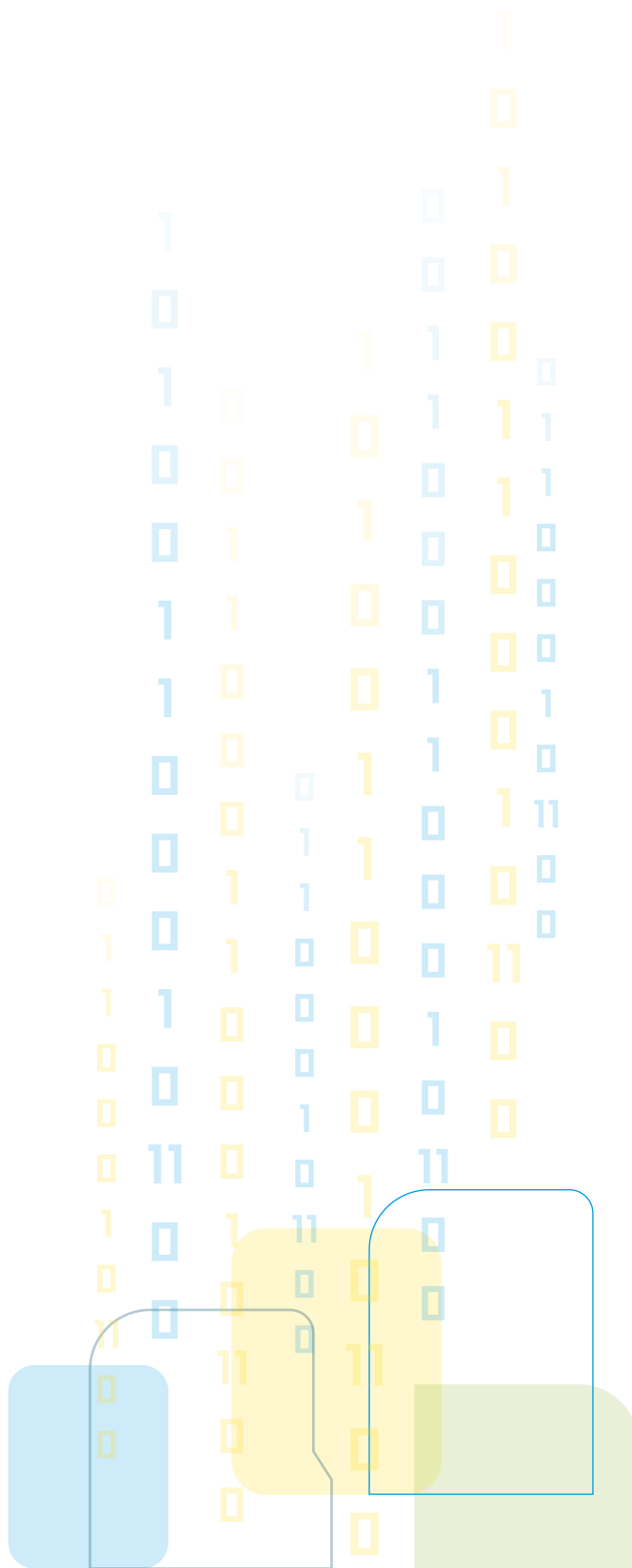
El DNP es reconocida como una de las entidades más técnicas del orden nacional lo que ha legitimado su rol como líder técnico en diversas temáticas. Históricamente, esta entidad ha atraído a personal altamente calificado que en muchos casos han estudiado en universidades extranjeras, y que han mantenido a la entidad en la vanguardia del conocimiento nacional y mundial en las diferentes temáticas. Esta vocación técnico-académica ha permitido el nombramiento de directores generales altamente reconocidos en sus campos y que han sabido reconocer y dar el valor al conocimiento de los equipos técnicos de la entidad.

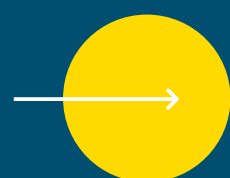
Además, el DNP sirve como secretaría ejecutiva del Consejo Nacional de Política Económica (CONPES). Por lo tanto, es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en las sesiones; junto con su reconocimiento técnico, esto ha permitido que los equipos del DNP se hayan visto regularmente expuestos a debates técnicos de alto nivel y a la toma de decisiones colegiadas. Esta metodología para la toma de decisiones ha protegido a instrumentos como el Sisbén de capturas políticas y sectoriales a lo largo de su historia. Adicionalmente, le ha dado al DNP una voz política en los procesos de toma de decisiones de más alto nivel y ha logrado subir discusiones técnicas a la esfera política nacional, protegiendo al instrumento de posteriores ataques por parte de otros sectores y vinculando a otros miembros del gobierno nacional en el proceso de toma de decisiones.



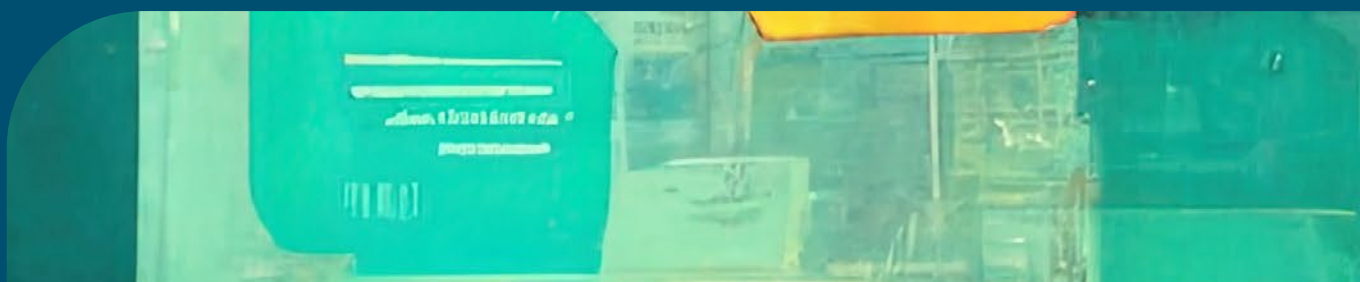
En consecuencia, el DNP se ha constituido como un referente técnico que valora la curva de aprendizaje de sus funcionarios por lo que gran parte del talento humano ha permanecido en el tiempo, participado en varias de las versiones del Sisbén y continúan en la entidad asesorando sobre la base de las lecciones aprendidas de las versiones anteriores.

El segundo factor que ha contribuido al blindaje del sistema de focalización es el hecho de que el DNP se encarga de los lineamientos técnicos y operativos, pero no opera programas sociales. La **separación de las competencias de elaboración de lineamientos y de operación** ha permitido mantener la independencia y objetividad frente a las metodología, sin verse inmiscuidos en las tensiones políticas y fiscales que ocupan a los ejecutores de los programas sociales. Finalmente, si bien el DNP no opera programas sociales, está fuertemente conectado con la política pública. Se ubica espacial y figurativamente en las discusiones sectoriales, conectándose con los sectores sociales que operan programas a través de las diferentes subdirecciones sectoriales de la Dirección de Desarrollo Social. Esto ha permitido que el Sisbén esté al tanto de las realidades sectoriales y le ha permitido tener interlocutores continuos, pudiendo así poder integrar los objetivos de política pública y las metas de reducción de pobreza en los lineamientos y metodologías que se producen por el equipo de la Subdirección de Pobreza y Focalización.





3. DEL SISBÉN AL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES: CRECIMIENTO Y APRENDIZAJE



3. Del Sisbén al registro social de hogares: crecimiento y aprendizaje

Desde la primera versión del Sisbén en 1995 hasta hoy Colombia ha implementado cuatro versiones del instrumento, completando cerca de tres décadas de aplicación y aprendizaje, y consolidándolo como el instrumento central de focalización del gasto social. En este recorrido Colombia ha aprendido

sobre la gobernanza, metodología, operación y tecnología a utilizar, permitiéndole dar el paso al RSH y planteándose como objetivo futuro la consolidación de un RUI y de la VI. La [Tabla 3](#) resume las principales características de las cuatro versiones por las que ha transitado Colombia.

TABLA 3.

Resumen de las principales características de las versiones del Sisbén

Dimensiones	Sisbén I	Sisbén II	Sisbén III	Sisbén IV
Documento marco	CONPES Social 22 1994	CONPES Social 55 2001	CONPES Social 117 2008	CONPES Social 3877 2016
Levamiento de información	1995	2002	Diciembre 2009 a noviembre 2011	2017
Implementación del puntaje	1996	2005	2011	2020
Índice	Exclusión productiva	Exclusión social	Exclusión social	Exclusión social y productiva
Puntaje	Puntaje de 0 a 100	Puntaje de 0 a 100 (corte por niveles)	Puntaje de 0 a 100 (corte por programa)	Grupos Sisbén con puntos de corte de acuerdo con líneas de indigencia (corte por programa)
Nivel de desagregación	1 zona (nacional)	2 zonas (urbano, rural)	3 zonas (14 ciudades, resto urbano, rural)	64 zonas (32 departamentos, incluyendo desagregación urbano/rural al interior) + Bogotá
Metodología	Análisis de componentes principales cualitativos en tres etapas	Análisis de componentes principales cualitativos en una etapa	Conjuntos borrosos	<i>Proxy Mean Test</i> (PMT)
Parámetros	Parámetros del modelo sobre la base de la CESAN 1993	Parámetros del modelo sobre la base de la ECV 1997	Parámetros del modelo sobre la base del Censo 2005	Actualización periódica de los parámetros del modelo con la GEIH
Responsable de la definición de los puntos de corte de los programas	Municipios	Municipios	Administradores de los programas	Administradores de los programas

Fuente: elaboración propia sobre la base de CONPES 3877 de 2016, CONPES 22 de 1994, CONPES 55 de 2001 y CONPES 117 de 2008.



A través de las cuatro versiones se han ido acumulando aprendizajes en las distintas etapas operativas (diseño, barrido, implementación y evaluación) y una maduración del marco normativo que se ha ido desarrollando en las últimas tres décadas (ver [Figura 11](#)).

A continuación, se recorrerán de manera cronológica cada una de las versiones que ha implementado Colombia, explicando sus principales diferencias metodológicas y operativas, así como las motivaciones que explicaron el paso a una nueva versión del instrumento.

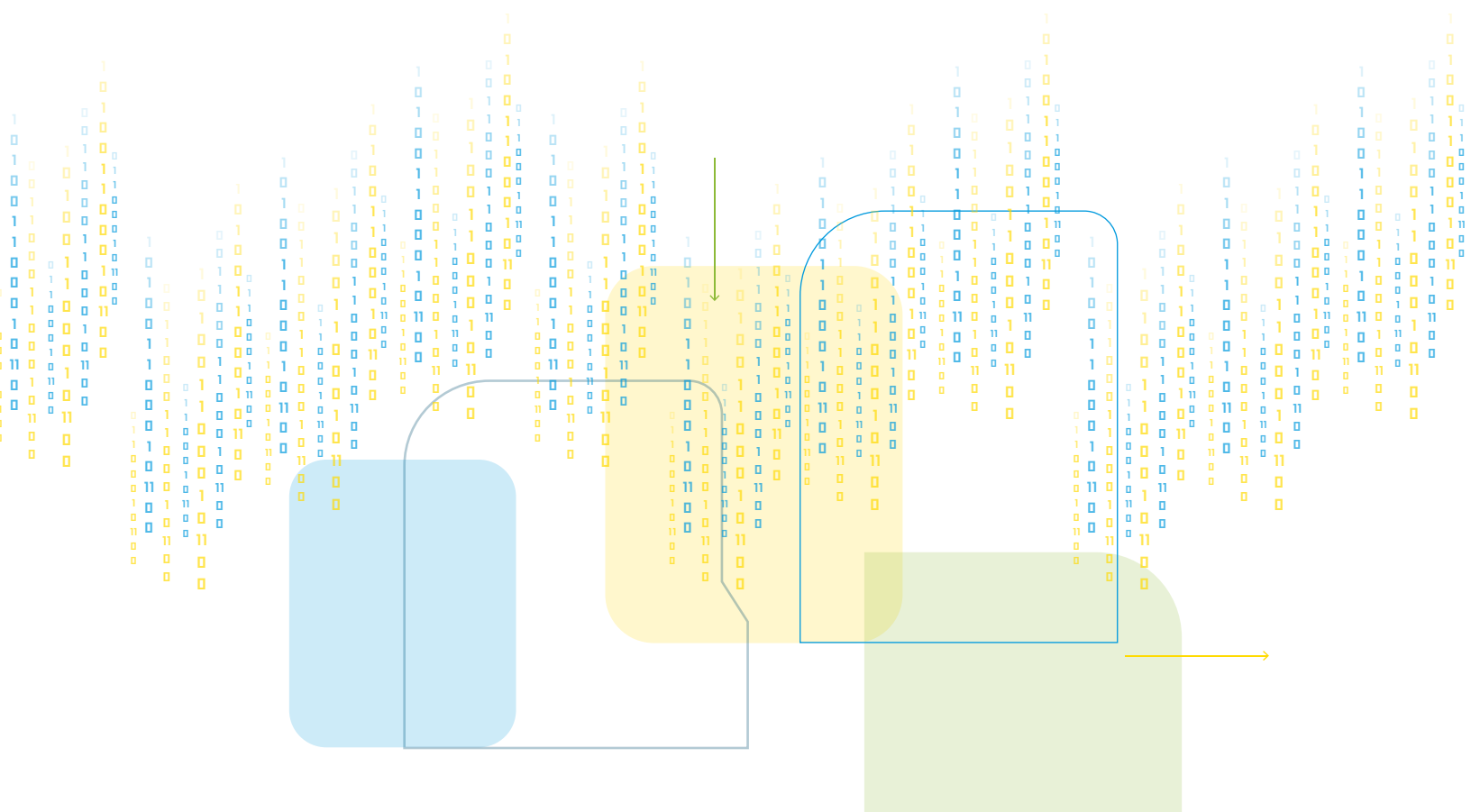
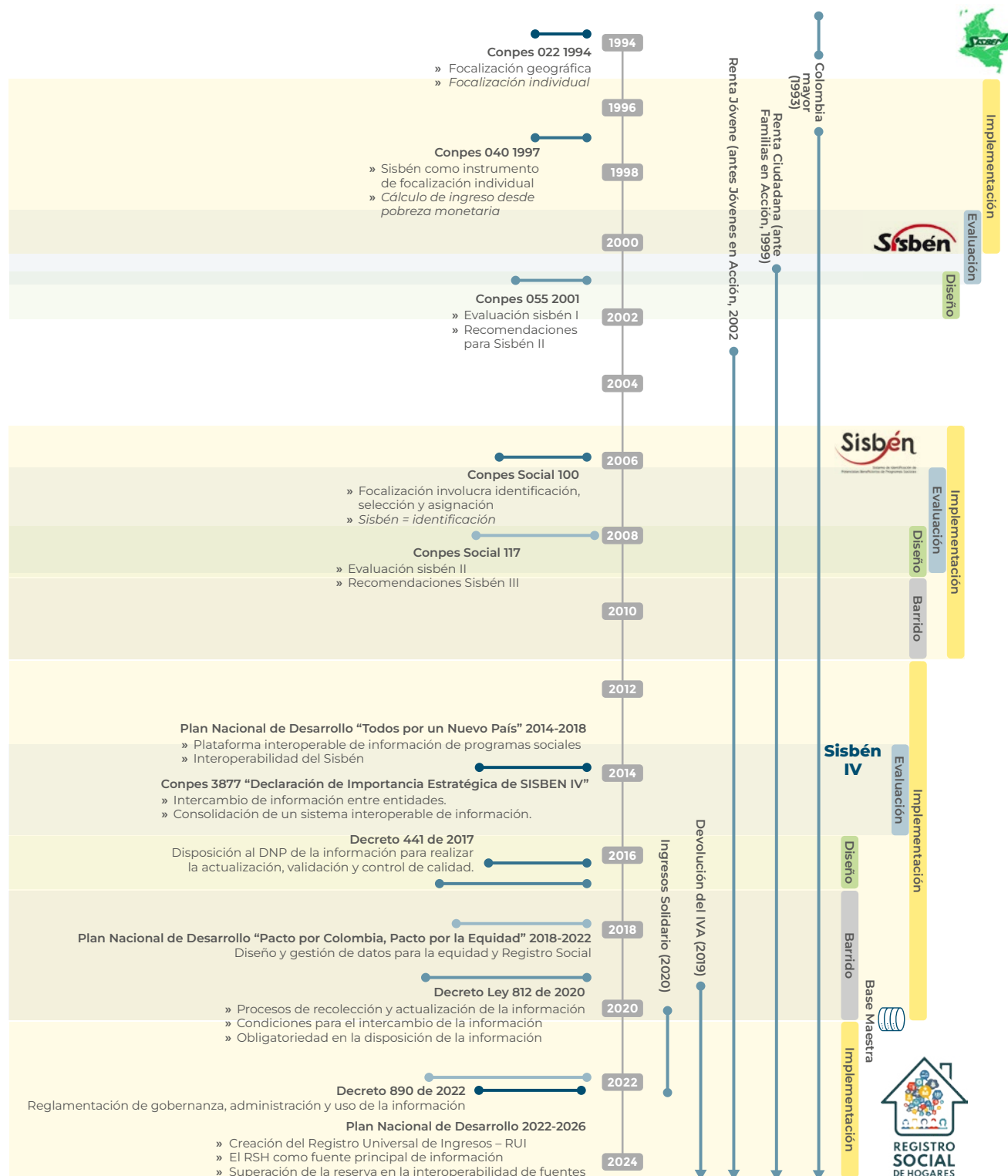


FIGURA 11.

Línea de tiempo de la implementación y reglamentación del Sisbén y el RSH: 1994-2024



Fuente: elaboración propia.

3.1. Sisbén I y II: descentralización sin centro

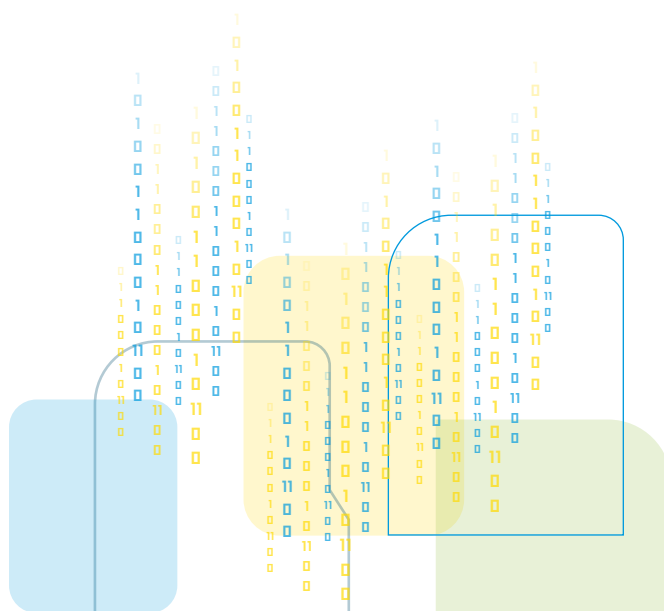
Como en muchos otros países de la región, desde inicios de la década de 1990 en Colombia se vio un período de reformas sociales estructurales sobre la base del reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales. La Constitución de 1991 se basó en el Estado Social de Derecho, haciendo especial énfasis en la atención de **grupos pobres y vulnerables (artículo 13)**. Se declaró a la **seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio a cargo del Estado** y se estableció la **descentralización como una política de estado**.

Como consecuencia de estos nuevos mandatos constitucionales comenzaron a reglamentarse normas sobre la distribución de competencias y los recursos asociados. La Ley 60 de 1993 definió la focalización de los servicios sociales y la **competencia del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)¹² para definir cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de los beneficiarios**. El mismo año se sancionó la Ley 100, creando el régimen subsidiado de salud para garantizar el acceso a la población pobre y vulnerable a través de subsidios a la demanda.

En este contexto se desarrolló la primera versión del Sisbén (Sisbén I), que debía ser aplicada por las entidades territoriales, más específicamente por los municipios y distritos para implementar el subsidio a la demanda del sistema de salud (régimen subsidiado). El caso colombiano es único en este sentido, ya que el instrumento de focalización nació no alrededor de programas de transferencias monetarias sino de un programa con vocación universalista como lo es el de salud.

El Sisbén I se formalizó a través del CONPES 022 de 1994, abriendo la puerta a la focalización geográfica (por áreas) o individual dependiendo de las características del programa. En ese documento apareció la primera versión de la **Ficha de Clasificación Socioeconómica de Hogares, Familias o Individuos (FCS)**, así como los programas prioritarios sugeridos (salud, educación, vivienda y agua potable y alcantarillado).

En paralelo se estaba diseñando el nuevo sistema de salud centrado en subsidios a la demanda, mientras el DNP, de la mano del CONPES, definía los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios para el sector social. Este proceso paralelo generó tensiones en torno a los tiempos de implementación del sistema de focalización y salud, debido a la intención de avanzar rápidamente en el aumento de la cobertura y la lenta implementación que se estaba dando de la encuesta de clasificación socioeconómica Sisbén, que para sus primeros dos años alcanzaba al 15 por ciento del total de municipios.



¹² El CONPES fue creado por la Ley 19 de 1958 para constituirse como la máxima autoridad nacional de planeación y asesorar a los gobiernos en todo lo relacionado con el desarrollo económico y social. El DNP desempeña las funciones de secretaría técnica y se compone por altos funcionarios, incluyendo todos los ministros del gobierno nacional (sus miembros se establecen en el Decreto 2148 de 2009).



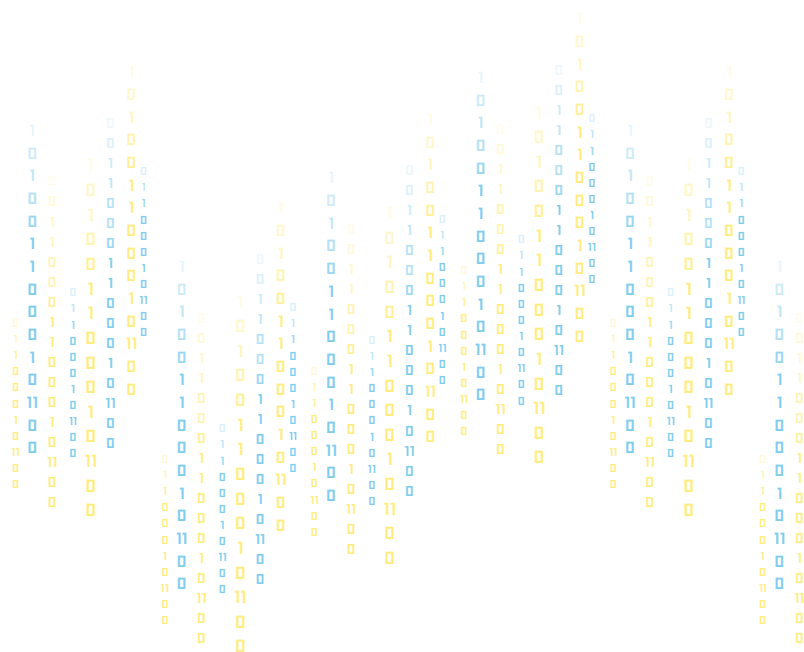
TABLA 4.

Año en que se aplicó por primera vez el Sisbén, según tamaño de los municipios

	Grandes	Medianos	Pequeños	Total
1993	6,8%	0%	0%	0,3%
1994	29,5%	9,8%	16,6%	15,0%
1995	59,1%	84,7%	60,0%	67,8%
1996	2,3%	0,6%	16,8%	11,0%
1997				
1998				
Nro. Municipios	44	331	672	1047

Fuente: evaluación integral del Sisbén (Dirección de Desarrollo Social, Misión Social, Ministerio de Salud 2003) sobre la base de Estudio de Minsalud CCRP - BDO. Encuesta a las alcaldías municipales, abril de 2000.

La Misión Social¹³ y la Dirección de Desarrollo Social del DNP, guiados por el respeto de la nascente autonomía territorial, limitaron sus esfuerzos a la producción de herramientas que apoyaran a los municipios en la focalización de la población pobre y a la elaboración de cartillas con la definición de las condiciones técnicas del proceso, pautas administrativas y operativas y las capacitaciones y asesorías. En la etapa de diseño, se concentraron en la formulación de la FCS y de la metodología de cálculo del puntaje. Conscientes de los retos en la disponibilidad de la información en gran parte de los municipios, el **Sisbén I nació con el espíritu de fortalecer los sistemas de información, pero no con la visión de generar una base de datos nacional de potenciales beneficiarios.**



¹³ La Misión Social, creada en 1993, era un grupo de asistencia técnica financiado por el PNUD y el DNP para el fortalecimiento institucional de las entidades nacionales y territoriales en el proceso de descentralización, focalización y gestión del gasto social.

RECUADRO 3.

Los estrechos lazos entre el sector salud y el Sisbén

En Colombia, el Sisbén tiene origen en paralelo a la creación del nuevo sistema de salud que se creó con la Ley 100 de 1993. En este se priorizaban los subsidios a la demanda para lograr la afiliación de la población pobre sin capacidad de pago. Lo anterior requería identificar quiénes era la población pobre y vulnerable, sin capacidad de pago. En este contexto eran los municipios, distritos y departamentos los que tenían la función específica frente a la identificación y afiliación de la población objetivo.

Por ser el principal usuario del Sisbén, en un inicio el desarrollo del instrumento estuvo estrechamente influenciado por las decisiones sectoriales. Entre 1994-95 tanto las primeras reglas de focalización del gasto social, como las primeras reglas de la focalización para el Régimen Subsidiado (pilar no contributivo) fueron expedidas.

Con el acuerdo 009 de 1994 del Consejo Nacional de Seguridad Social, como órgano de dirección del Sistema de Seguridad Social en Salud, adoptó el Sisbén como instrumento para la focalización del régimen subsidiado, para ese momento complementario a la focalización geográfica. Ya para el 95, se obligaba a los municipios con categorías 1 a 4, es decir, los más grandes y poblados a usar obligatoriamente el Sisbén para focalizar. Era tan cercana la relación del programa con el instrumento que la Direcciones de Salud municipales se volvieron administradores del Sisbén de la mano de los alcaldes y los Consejos territoriales de salud debían hacer seguimiento y evaluación del Sisbén. Para 1997 el Sisbén era el único instrumento de selección de beneficiarios de salud en todos los municipios, con algunas pocas excepciones que se manejaban por listados censales.

De 1993 a 1998, la afiliación a través del Régimen Subsidiado pasó de 4.6 millones de personas a 8.5 millones en 1998, aumentando la cobertura agregada de 29,21% a 57,26% en tan solo 5 años (Ministerio de Salud y Protección Social 2024). Debido a este rápido aumento de cobertura, salud se constituyó como el programa social más grande del país y al utilizar el Sisbén, era la cara visible para los ciudadanos llevando a que a través del tiempo el Sisbén haya sido confundido como sinónimo de afiliación a salud durante gran parte de su historia.

Esta asociación inicial con salud y no con programas de transferencias monetarias pudo haber catapultado el uso “masivo” de la herramienta. Esto tuvo su costo en términos comunicacionales, pero sin duda le ofreció una plataforma y caso de éxito que mostrar para generar interés en otros operadores de programas en los años posteriores.

Para la construcción del índice se tuvo en cuenta el enfoque de *exclusión productiva*, que se refiere a que los grupos que carecen de recursos económico tienen limitaciones para participar activamente en el mercado laboral y en los procesos productivos lo que limita también su capacidad de generar ingresos y mejorar su bienestar. El punto de partida para la definición de la metodología

consistió en el análisis de las mediciones de pobreza existentes. Colombia tenía cuatro indicadores para la medición de pobreza: el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), las líneas de pobreza (LP), el índice de condiciones de vida (ICV) y el índice de pobreza humana (IPH). En el proceso de diseño se analizó los primeros dos, identificando limitaciones por ser muy agregados o poco



sensibles para capturar la capacidad de generación de ingresos¹⁴. El ICV y el IPH, al ser un estándar de vida, permitía ordenar a la población en función de sus características socioeconómicas más no por su capacidad de generación de ingresos.

En este contexto, Colombia construyó un nuevo índice cardinal continuo que fuera consistente con las mediciones de pobreza y el formulario asociado para calcularlo a través de la aplicación en papel de un cuestionario de 62 preguntas (Dirección de Desarrollo Social, Misión Social, Ministerio de Salud 2003). Este cuestionario y las ponderaciones se basaron en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CESAN) realizada por la Misión Social en mayo de 1993, permitiendo la creación de un índice de pobreza. La metodología utilizada fue de *análisis de componentes principales* cualitativos, que asigna valores numéricos (cuantitativos) a las variables categóricas de forma tal que pudiera emplearse junto con variables cuantitativas y haciendo uso del procedimiento estadístico de análisis de componentes principales para elegir las variables que mejor capturasen el estándar de vida.

Además del desarrollo de la metodología y de la encuesta, el DNP decidió diseñar un software propio para facilitar el procesamiento de la información en el territorio. Este software tenía cuatro módulos y podía ser instalado en los computadores de los administradores municipales del Sisbén, para lo que el DNP debía enviar en disquete para su instalación. (Ver [Anexo 1](#) para mayor detalle sobre el software).

Desde esta primera versión se tuvieron en cuenta **tres condiciones que afectarían los desarrollos tecnológicos de las cuatro versiones:**

1. la **variabilidad en las condiciones de los equipos computacionales en el territorio** (en los inicios del Sisbén casi 8 por ciento de los municipios no tenían equipos de cómputo (Dirección de Desarrollo Social, Misión Social, Ministerio de Salud 2003);

2. la necesidad de contar con **mallas básicas de validación respecto de la estructura;** y
3. la **ausencia de conectividad a internet en la mayor parte de los municipios;** (internet estaba siendo implementado por primera vez en el país allí por noviembre de 1993, y sólo se en un pequeño número de universidades (Borja 2022).

Estas restricciones estructurales llevaron a que en esta primera versión la tecnología no tuviera un papel protagónico, y a que el equipo capacitador, que venía mayoritariamente del DANE, no haya centrado sus esfuerzos en capacitar a los municipios en herramientas tecnológicas. Pasados los primeros años de implementación y cumplido el plazo fijado para hacer la primera evaluación (1997) se hizo evidente el primer gran reto asociado a la ausencia de una base nacional. Como los municipios aplicaban la encuesta y calculaban el índice, ellos eran los únicos que contaban con la base de datos de población que se le había aplicado la FCS. Esto llevó a la realización de una solicitud de información a todos los municipios para la evaluación de la aplicación del instrumento, pero sólo un limitado grupo de municipios respondieron a la solicitud de información.

En esta primera evaluación se identificaron retos en la metodología, gobernanza, operación y tecnología. Respecto de la metodología, se evaluó la eficiencia horizontal¹⁵ y vertical¹⁶ y sus respectivos errores de exclusión e inclusión. Esta evaluación, realizada en 1999, contrastó la clasificación del Sisbén I con los otros indicadores de pobreza (NBI y LP). Se concluyó que 81 por ciento de los hogares en los niveles I y II del Sisbén tenían una o más privaciones y que 31 por ciento pertenecían a estos niveles del Sisbén sin ser pobres por NBI. Al comparar con la LP se vio que 85,3 por ciento de los hogares en los niveles más bajos del Sisbén estaban por debajo de la línea de pobreza monetaria y sólo 2,3 por ciento de los hogares clasificados en estos niveles eran no pobres

¹⁴ El NBI clasificaba a la población en tres categorías: necesidades satisfechas, una necesidad insatisfecha que correspondía a pobreza y dos o más insatisfechas que significaba miseria. Estas grandes categorías eran muy gruesas para focalizar los programas sociales. Por otro lado, el indicador LP era continuo, pero presentaba grandes deficiencias por basarse en declaraciones de ingreso, que generalmente son sesgadas.

¹⁵ La eficiencia horizontal es la relación entre el número de beneficiarios que pertenecen a la población objetivo y el número total de personas en dicha población; es decir, es el complemento a lo que se conoce como un error de exclusión.

¹⁶ La eficiencia vertical es el porcentaje de beneficiarios que pertenece al grupo objetivo; es decir, el complemento a lo que se conoce como un error de inclusión.



(DNP 2003). En ambos casos se pudo concluir que el error de inclusión era bajo en comparación con otros instrumentos de este tipo. En cuanto a las variables utilizadas para el cálculo, se identificaron variables irrelevantes¹⁷ por ser altamente manipulables o por baja capacidad discriminatoria, y las omitidas que eran variables que no estaban incluidas y podían ayudar a discriminar.

La metodología tenía debilidades para discriminar pobreza (CONPES 2001, Sen 1992) principalmente porque esta no trataba de predecir ninguna medida objetiva de pobreza; por lo tanto, no era consistente con los criterios de focalización de programas existentes en la época y que querían enfocarse en la población pobre.

En cuanto a la gobernanza, se identificó que existían retos en el uso de la herramienta con fines políticos, la dificultad de comprobar ciertas variables, la selección de personas no elegibles y la manipulación de la información por parte de familias y autoridades locales. Respecto del acompañamiento del DNP/ Misión Social, no se contaba con un plan de

actualización y capacitación de los departamentos ni para los municipios. También se identificaron dificultades en la aplicación de las encuestas por problemas de orden público y seguridad ciudadana. Adicionalmente, se identificó que los alcaldes, al ser ordenadores del gasto, administradores de la herramienta de focalización y los ejecutores de los programas sociales, no tenían incentivos reales para aplicar de manera adecuada la focalización, lo que incrementaba el riesgo de corrupción. El conocimiento público de la fórmula de cálculo del puntaje Sisbén también incrementó la posibilidad de los potenciales beneficiarios de manipular el instrumento para acceder posteriormente a programas sociales.

Hacia 1997, el Sisbén presentaba un error de inclusión de casi 15 por ciento; esto corresponde a un millón y medio de personas que en la Encuesta de Calidad de Vida no eran pobres y que el Sisbén clasificaba dentro de los grupos 1 y 2. Mientras que 53,1 por ciento de la población pobre no era clasificada como tal por el instrumento (error de exclusión).

TABLA 5.
Errores de inclusión y exclusión Sisbén I (total nacional, 1997)

Condición de pobreza	Niveles de Sisbén						
	Total	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4 a 6	Nivel 1 y 2	Nivel 3 a 6
Total	39.842.424	2.789.919	7.658.449	11.214.940	18.179.116	10.448.368	29.394.056
No pobre	20.887.141	226.967	1.327.268	3.931.668	15.401.238	1.554.235	19.332.906
Total pobre	18.955.283	2.562.952	6.331.181	7.283.272	2.777.878	8.894.133	10.061.150

Porcentajes verticales errores tipo 1 (de inclusión) en color verde, 14,9% de los no pobres

	Total	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4 a 6	Nivel 1 y 2	Nivel 3 a 6
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
No pobre	52,4%	8,1%	17,3%	35,1%	84,7%	14,9%	65,8%
Total pobre	47,6%	91,9%	82,7%	64,9%	15,3%	85,1%	34,2%

Porcentajes verticales errores tipo 2 (de inclusión) en color amarillo, 53,1% de los pobres

	Total	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4 a 6	Nivel 1 y 2	Nivel 3 a 6
Total	100,0%	7,0%	19,2%	28,1%	45,6%	26,2%	73,8%
No pobre	100,0%	1,1%	6,4%	18,8%	73,7%	7,4%	92,6%
Total pobre	100,0%	13,5%	33,4%	38,4%	14,7%	46,9%	53,1%

Fuente: encuesta de Calidad de Vida (ECV), DANE, DNP, Misión Social. Cálculos CID. Tomado de: Ministerio de Salud a través de su programa de apoyo a la reforma y la universidad nacional (Universidad Nacional de Colombia s.f.).

¹⁷ Comparación de proporciones de las categorías de una variable entre Sisbén por encuesta de calidad de vida y Sisbén aplicado por los municipios.

Finalmente, en temas tecnológicos se identificaron retos en la transcripción de la información del papel al software, la ausencia de instrucciones sobre la necesidad de conservar las fichas por el tiempo de vigencia de la base de datos y la existencia de duplicados en municipios donde 3,4 por ciento de los registros eran duplicados por existencia en otros municipios y 2,4 por ciento duplicados en el mismo municipio (DNP 2003).

3.2. Sisbén II: fortalecimiento de la calidad

La segunda versión del Sisbén, Sisbén II, se estableció a través del CONPES Social 055 de 2001, reconociendo la necesidad de continuar con el Sisbén como instrumento de focalización, pero haciendo modificaciones para mejorar la operación y reducir la manipulación del instrumento. Para ello se modificaron el indicador y las ponderaciones y se eliminaron variables altamente vulnerables o con poca capacidad de discriminación¹⁸. Además, se implementó un modelo que diferenciaba las zonas rurales y urbanas y se desarrolló un marco de regulación y sanciones.

Se reformaron varios procesos institucionales para implementar un sistema de control de calidad de la información y estandarización de procesos y se amplió su uso a programas de transferencias monetarias. En esta línea se expidieron siete manuales: (1) administración, (2) control de calidad, (3) normativa, (4) encuestador, (5) supervisor, (6) usuario (software) y (7) técnico operativo. Se definieron los roles de coordinador, supervisor, encuestador, verificador, digitadores y, para municipios de más de 3.000 hogares, de coordinadores de digitación y de campo. Los mismos territorios estimaban el tamaño de la población objetivo, el tiempo, los costos y los recursos humanos necesarios de acuerdo con relaciones entre perfiles (DNP 2002).

La actualización de parámetros fue una necesidad recurrente, y para esta versión se realizó con la Encuesta de Calidad de Vida de 1997. Adicionalmente, se decidió utilizar la técnica de *optimal scaling* para asignar valores numéricos a las categorías de las variables y se definieron puntos de corte diferenciales para las zonas urbanas y rurales. En esta nueva versión se incluyó el estrato socioeconómico¹⁹ en el modelo y se eliminó el ingreso per cápita por ser una de las variables más vulnerables a sesgos y a subdeclaración.

Siguiendo la recomendación de la evaluación, **se implementó una base de datos centralizada** para mejorar las validaciones de calidad, reducir los duplicados y permitir un seguimiento más oportuno. Esta base se convertiría poco a poco en el centro del sistema descentralizado de focalización. Asociado a esto se comenzaron a diseñar mallas de validación que se podían clasificar en dos grupos: (1) verificación de duplicados (entre las bases de cada municipio y personas reportadas en más de un municipio); y (2) cambios atípicos en los diferentes envíos de la información (p. ej., disminución en niveles educativos como el paso de posgrado a educación secundaria).

De este segundo grupo surgieron los “**casos en verificación**”, que son registros marcados para una nueva verificación en campo antes de ingresar a la base de datos validada (conocida como base certificada). Para entonces el proceso se hacía a través de cuatro envíos de información al año por parte de los municipios en físico (CD's) y una posterior consolidación por parte del DNP. A partir de los hallazgos de estas validaciones se reconoció la importancia de centralizar formalmente ciertos procesos de control de calidad asociados a la base, por lo que se estableció la facultad²⁰ del DNP de determinar el ingreso, suspensión y exclusión de personas de la base de datos, así como de depurar y actualizar la base. Sin embargo, como la información a se seguía manejando de manera

¹⁸ Material de las paredes, material predominante de los techos, abastecimiento de agua, recolección de basuras, escolaridad promedio de personas de 12 años o más, escolaridad del mayor perceptor, seguridad social del mayor perceptor, equipamiento del hogar, proporción de ocupados en la familia e ingreso per cápita.

¹⁹ El cálculo del estrato en Colombia no depende directamente del ingreso familiar, sino de las características físicas y de entorno de la vivienda.

²⁰ Ley 1176 de 2007, que modifica el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, focalización de los servicios sociales.

local, aún había pérdidas de información por daño o pérdida de equipos, lo que suponía un reto para la trazabilidad.

El mismo año de expedición del CONPES 055 se sancionó también la Ley 715 de 2001. Esta normativa redefinía las competencias y recursos y **obligaba a las entidades territoriales a aplicar los criterios de focalización** de acuerdo con lo definido por el CONPES Social para la distribución de subsidios de inversión social (artículo 94). Esta ley modificó además los incentivos de las entidades territoriales para la **aplicación del Sisbén al asociar la asignación presupuestal** al número de personas pobres no cubiertas por subsidios a la demanda y estableciendo como criterio de asignación de una parte de los recursos el tener actualizado o cumplir las metas y lineamientos asociados al Sisbén²¹.

Sisbén II alcanzó un error de exclusión de 19,3 por ciento de la población; y 25,4 por ciento de la población en los niveles 1 y 2 eran no pobres (error de inclusión). Respecto del Sisbén I se redujo significativamente el error de exclusión (de 53,1 a 25,4 por ciento), pero aumentó el error de inclusión en 4.3 p.p.

Al implementar la nueva metodología en 2005, el seguimiento a la información de la base nacional permitió reducir los errores de inclusión identificando rápidamente la manipulación del estrato por parte de los ciudadanos, quienes solicitaban cambiar su estrato para reducir su puntaje (CONPES 2016), y a funcionarios de las municipalidades haciendo cambios masivos para obtener más recursos del Sistema General de Participaciones²².

En cuanto a la operación, en esta versión se formalizaron varios procesos operativos alrededor del Sisbén como la realización de pilotos, capacitaciones y estandarización de procesos por situaciones recurrentes como muertes o nacimientos. En primer lugar, en 2002²³ se realizó un **piloto** para evaluar la funcionalidad de los instrumentos de campo como la ficha de recolección de información, los manuales de recolección de información, los rendimientos y las funcionalidades del aplicativo. Además, el DNP comenzó a hacer **capacitaciones** desde una lógica de cascada; es decir, capacitaciones a los referentes departamentales, quienes luego replicaban las capacitaciones con los municipios de su

TABLA 6.
Errores de inclusión y exclusión Sisbén II (Encuesta de Calidad de Vida, 2003)

	Eficiencia horizontal	Eficiencia vertical	Error de exclusión	Error de inclusión
Urbano	79,0%	80,3%	21,0%	19,7%
Rural	92,4%	52,8%	7,6%	47,2%
Total	80,7%	74,6%	19,3%	25,4%

Fuente: cálculos a partir de ECV-2003. Departamento Nacional de Planeación 2008. Índice de Focalización Individual del gasto Social - Sisbén III. Informe Técnico.

²¹ El artículo 79 de la Ley 715 de 2001 establece que: "(...) Un porcentaje de los recursos correspondientes a este criterio se podrá distribuir entre las entidades territoriales beneficiarias que mantengan actualizado, conforme a los criterios señalados por el DNP, el Sistema de Información de Beneficiarios, Sisbén, o el que haga sus veces, y/o que cumplan con las metas y lineamientos de las políticas priorizadas por el Gobierno Nacional. Para el efecto el CONPES* Social definirá la metodología correspondiente e informará previamente a las entidades territoriales beneficiarias, las metas y lineamientos priorizados a evaluar."

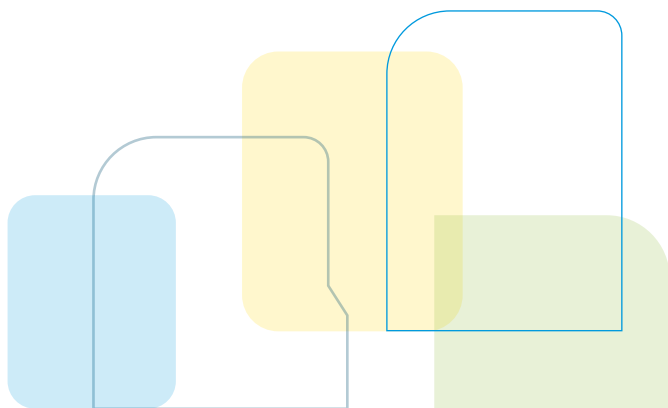
²² El Sistema General de Participaciones son recursos del situado fiscal que son de titularidad de las entidades territoriales y son distribuidos por la Nación para el cumplimiento de las competencias definidas en la Ley 715 de 2001.

²³ Este piloto se implementó en cinco (5) municipios: Mariquita, San Andrés, Fusagasugá, Cartagena y Bogotá.

jurisdicción. A través de las capacitaciones comenzó a fortalecerse al equipo frente a definiciones básicas asociadas a la ficha²⁴ y a **estandarizarse procesos asociados a las solicitudes de reencuesta** por situaciones comunes como el ingreso de nuevas personas al hogar, muertes, inconformidad o migración.

En 2006 a través del CONPES 100 se emitieron lineamientos para la focalización del gasto público social para mejorar la coherencia conceptual entre los criterios de focalización (individual o geográfica) y los objetivos de los programas sociales. Por entonces se identificó una falta de entendimiento por parte de los administradores de los programas sociales respecto de la necesidad de contar con una correspondencia entre la definición de pobreza y la herramienta de focalización que mejor se ajustara a ella (CONPES 2006), así como la necesidad de determinar condiciones de entrada y salida (puntos de corte) y su consistencia con los objetivos del programa. Desde este momento se comenzó a pensar en avanzar en la sistematización de los registros administrativos y su articulación con la información del Sisbén.

Al cierre de esta primera etapa, incluyendo las dos primeras versiones del Sisbén, se mantuvo continuidad en la estructura de la encuesta y en la metodología y se incorporaron aprendizajes respecto del monitoreo y seguimiento. Dentro de los principales aprendizajes se resaltan la necesidad de una base centralizada, la necesidad de establecer procesos para situaciones comunes donde cambian las condiciones del hogar y, finalmente, la sensibilidad del instrumento ante la manipulación de determinadas variables.



3.3. Sisbén III: fortalecimiento de capacidades desde la recentralización de procesos

En su tercera versión el Sisbén presentó cambios **metodológicos y operacionales importantes, lo que resultó en una transición que presentó desafíos**. En aquellos momentos, en parte por la influencia del premio Nobel de Economía Amartya Sen (1998), el mundo y Colombia estaban transformando la noción de pobreza hacia una visión más holística que capturara no solamente el nivel de ingresos (pobreza monetaria), sino lo que el individuo puede lograr hacer con esos ingresos para desarrollarse (enfoque de capacidades). Este nuevo enfoque se vio reflejado en las nuevas discusiones metodológicas, impulsando el diseño del índice de pobreza multidimensional (IPM) que estaba siendo diseñado para entonces.

El CONPES Social 117 de 2008 formalizó la metodología propuesta por el equipo técnico. Se conservaba la continuidad en el puntaje (entre 0 y 100), como en Sisbén I y Sisbén II, pero **introduciendo o flexibilizando los puntos de corte para que los programas sociales pudieran definirlos de acuerdo con los objetivos propios de cada uno de ellos**. Esto pretendía incentivar el diálogo en torno a la consistencia entre el instrumento y los programas, permitiendo un papel más activo de las entidades que utilizarían la herramienta.

Se definió que la metodología para el cálculo del puntaje sería la de *conjuntos borrosos*, un enfoque matemático que se utiliza cuando es difícil clasificar los resultados desde una lógica binaria. Finalmente, se incluyó por primera vez el concepto de vulnerabilidad individual y contextual con el objetivo de capturar que la conversión de bienes y servicios en bienestar puede variar dependiendo de las características personales o del ambiente social y natural (CONPES 2008). Según esta conceptualización, la vulnerabilidad individual son las necesidades de grupos específicos poblacionales como las personas de avanzada edad, niños, madres o personas con discapacidad; la vulnerabilidad contextual se mide con variables

²⁴ Algunas de las definiciones centrales fueron la de zona (cabecera, centro poblado y rural disperso), Estrato y servicios públicos.



a nivel municipal y dan cuenta de factores que afectan a todos los habitantes de un municipio como la tasa de homicidios, la oferta de servicios de salud y educación o la tasa de mortalidad infantil.

Asociado a estos importantes cambios, el DNP ofreció asesoría a las entidades para que leyeran sus objetivos a la luz del Sisbén. Sin embargo, y dada la complejidad de la metodología, el proceso de definición de los puntos de corte consistió, en muchos casos, en imitar lo implementado en otros programas sociales establecidos como el de Familias en Acción. A pesar de que salud seguía siendo el principal programa que utilizaba el Sisbén, por estos momentos ya había más de 8 entidades del orden nacional con 30 programas que utilizaban el Sisbén para focalizar (CONPES 2008). Llegado a este punto, los programas de transferencias monetarias se volvieron muy relevantes como casos de éxito de la focalización, reconociéndose particularmente a Familias en Acción²⁵. Estos nuevos casos de uso ofrecían un blindaje al instrumento ya que eran asociados por la ciudadanía a programas de transferencia que estaban beneficiando a la población de manera directa.

A pesar de la fortaleza conceptual del modelo, **la metodología de conjuntos borrosos era difícil de comunicar**: era difícil que personas externas al DNP entendieran el detalle de la metodología y, por lo tanto, la lógica para seleccionar sus puntos de corte. Esto, sumado a la inclusión del concepto de vulnerabilidad, dificultó la aprobación de la nueva metodología por parte del CONPES en su presentación inicial. Esta nueva metodología implicaba hacer depuraciones masivas en los programas, en particular en el régimen subsidiado, por lo que en principio la propuesta fue rechazada. En un segundo momento se hizo hincapié en los **planes de transición**; esto suponía dos tipos de programas: unos de duración determinada, que podían esperar para cambiar de metodología a que entraran nuevos beneficiarios; y programas que no tenían reglas de salida, como el de salud, que en muchos casos se rehusaron a transitar hacia el Sisbén III.

En estos momentos no existía aún la interoperabilidad, sino que el ejecutable del software diseñado por el DNP (*SisbenNet*) era enviado en CD a cada municipio. Este software estandarizaba los archivos que debían enviarse al DNP mensualmente, para que la entidad marcara duplicados e identificase casos en verificación y enviara la base de nuevo a las municipalidades para su gestión. Asimismo, aplicaba mallas de validación y calculaba un puntaje que, a pesar de no ser el oficial, permitía tener un parámetro inicial. Sin embargo, **a pesar de haber estandarizado los tiempos de envío y las reglas de calidad de la base, los administradores municipales eran los encargados de retirar esos registros de la base de datos local, lo que no siempre ocurría con la oportunidad necesario**. Además, la funcionalidad del cálculo del puntaje dentro del aplicativo, aún sin conocer la fórmula de cálculo, permitía a los administradores Sisbén cambiar parámetros para intentar favorecer a potenciales beneficiarios.

Al principio la validación del DNP era manual, lo que implicaba que una vez recibida la base de datos se demoraba aproximadamente un mes en el procesamiento. Esto implicaba altos tiempos de espera para los usuarios, quienes veían reflejados los cambios en los puntajes tres meses después de realizada la encuesta. Por ello gran parte de los esfuerzos se centraron en **automatizar procesos y reducir los tiempos de procesamiento**.

Adicionalmente, se comenzaron a estandarizar procesos operativos siguiendo el ejemplo de desarrollos provenientes del Ministerio de Planificación de Chile. Se diseñó un formato llamado “Diseño del operativo Sisbén III”, diligenciado por el DNP de acuerdo con una estimación del tamaño de la población objetivo, el tiempo, los costos y los recursos humanos necesarios. Este diseño era revisado y aprobado por el alcalde del municipio como requisito para el primer desembolso de recursos. En términos de recursos humanos había siete roles: (1) coordinadores de campo, (2) enumeradores (cabecera)²⁶, (3) encuestadores, (4) supervisores, (5) coordinadores de oficina,

²⁵ En 2008, en la primera versión del programa, ya se observaba que 74,5 por ciento del gasto público del programa era recibido por los más pobres y apenas 1,3 por ciento iba a los más ricos (Nuñez, 2009), con el Sisbén como herramienta. En su segunda versión, con la Ley 1532 de 2012, se comenzó a utilizar Sisbén III definiendo puntos de corte nuevos por zonas (14 ciudades principales, urbano y rural) y fijando un acceso preferente a grupos poblacionales de interés. Esta nueva definición de puntos de corte permitió aumentar las coberturas en zonas apartadas y hacer más concordante la focalización con el mapa de IPM municipal (Angulo, 2013).

²⁶ Los enumeradores hacían el recuento de unidades de vivienda y hogares en las cabeceras municipales.



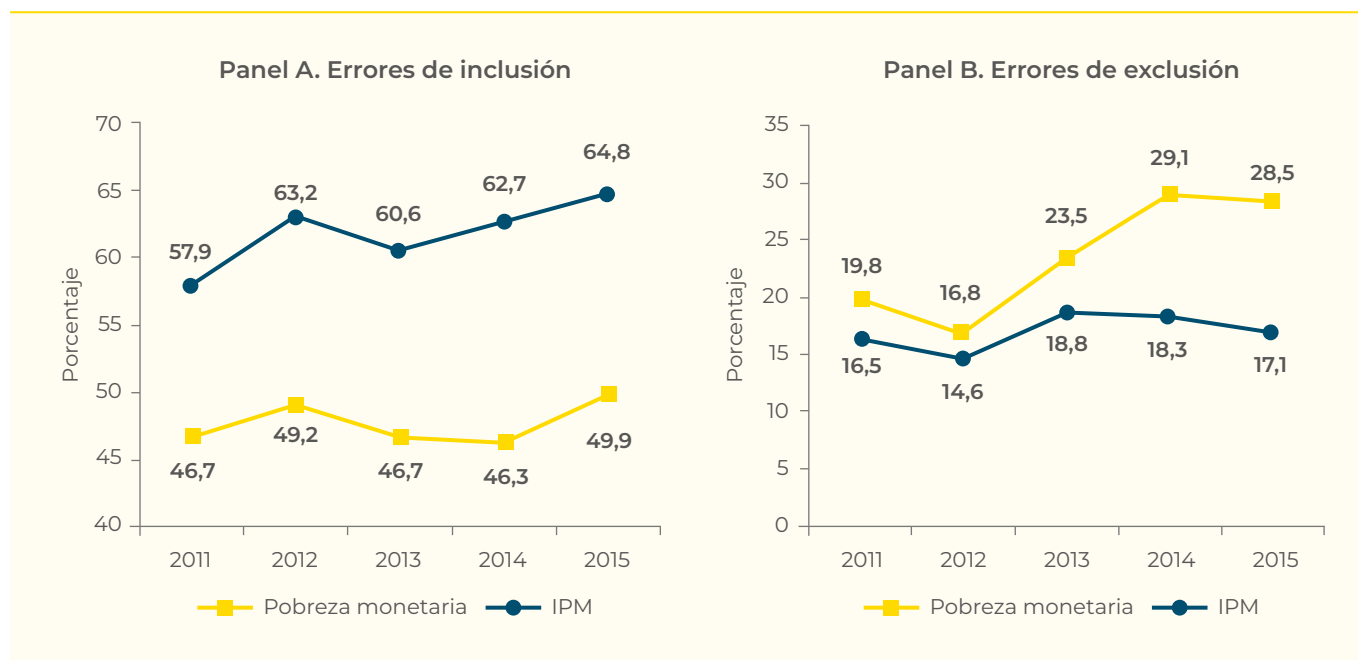
(6) críticos²⁷ y (7) digitadores²⁸. Para la realización del barrido se utilizaba la cartografía en papel y correspondía a la representación gráfica de las manzanas de una ciudad (DNP 2009). Para esta versión se contaba con siete manuales, incluyendo al operativo, el del software y uno para cada papel descrito (sin contar a los coordinadores, quienes usaban el operativo).

Hacia 2015, como había ocurrido en versiones anteriores, el instrumento comenzó a perder capacidad para discriminar a las familias pobres. El error de inclusión en relación con el IPM, pasó de 57,9 por ciento en 2011 a 64,8 por ciento en 2015. En este mismo período el error de exclusión aumentó de 16,5 a 17,1 por ciento.

La pérdida de capacidad discriminatoria del instrumento se debió a dos razones principales. La primera fue el hecho de que los parámetros del modelo fueron calculados con el Censo de Población y Vivienda de 2005 y no fueron actualizados con el paso del tiempo, por lo que el modelo no tenía la capacidad de capturar las variaciones en las condiciones de vida de los hogares en períodos extensos de tiempo. La segunda fue la concentración del peso explicativo en dos de las cuatro categorías, de las cuales ocho variables concentraban 50 por ciento del valor explicativo del puntaje (CONPES 2016). Esta concentración llevaba a un desgaste del instrumento propia de la modificación de comportamientos de los agentes para disminuir sus puntajes a través de la identificación de variables con categorías que tenían baja frecuencia o variables con pocas categorías (p. ej. vivienda tipo cuarto).

FIGURA 12.

Errores de inclusión y exclusión Sisbén III



Fuente: DNP, 2016.

²⁷ Los críticos hacían las primeras validaciones de calidad en campo.

²⁸ Los digitadores se encargaban de ingresar las fichas al aplicativo del Sisbén III.

3.4. La base maestra y la transición hacia el Sisbén IV: consolidación de la mano de la interoperabilidad y retos asociados a la pandemia del COVID-19

La transición entre el Sisbén III y el Sisbén IV tomó un poco más tiempo del esperado ya que pasaron cinco años entre la implementación del primero hasta la expedición del CONPES 3877 asociado al Sisbén IV, y luego la implementación del barrido se vio interrumpida por la pandemia del COVID-19. Las demoras generaban presiones para implementar la nueva metodología, teniendo en cuenta el desgaste del modelo anterior y la desactualización de gran parte de la base de datos que, en su mayoría, consistía en información de 2011.

En lo metodológico, debido a que muchos de los programas sociales focalizaban de acuerdo con la capacidad de pago, **se definió que Colombia debía avanzar en una metodología que contemplara los enfoques productivos y de calidad de vida.** Después de probar distintas metodologías, incluso aquellas utilizadas en modelos anteriores del Sisbén, se optó por un *proxy mean test*, donde se calcula el ingreso como variable dependiente en función de variables de calidad de vida. Teniendo en cuenta la pérdida de capacidad del Sisbén III, asociada al cálculo de parámetros con el censo de población, se optó por utilizar la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) por ser una encuesta anual, tener un mayor tamaño de muestra que otras disponibles²⁹ y por ser la utilizada por el DANE para el seguimiento del mercado laboral. Finalmente, para reducir los errores de inclusión y exclusión, y después de mesas de trabajo con el equipo del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) de República Dominicana, se decidió implementar metodologías de *machine learning*, logrando reducir en más de 20 p.p. los errores del modelo (DNP 2022). En concordancia con las mediciones de pobreza oficiales (PM y IPM), se incluyeron además

algunas preguntas adicionales para calcular con la encuesta ambos indicadores y, así, identificar a la población pobre bajo ambas metodologías.

En términos tecnológicos, con el Sisbén IV se consolidan los procesos de automatización que se habían comenzado en versiones anteriores. El procesamiento de controles de calidad que implementó el DNP consistía en más de 50 procedimientos almacenados que validaban 27 tipos de novedades, permitiendo aprobar o rechazar la solicitud de actualización de un registro. Esto permitió simplificar la verificación de registros con inconsistencias, actualización por cambio de edad o denuncias.

Para esta versión, adicional a los procesos regulares, hubo un proceso de consulta a la ciudadanía a través de los Diálogos Populares y una evaluación cualitativa. Estas consultas permitieron incluir preocupaciones de la ciudadanía frente a la interoperabilidad, un cambio de enfoque hacia una metodología de *proxy* de ingresos y la necesidad de aplicar controles de calidad, entre otros temas. Sin embargo, el proceso de cambio tecnológico, en particular para el barrido, presentó **retos, en especial por el cambio tecnológico, ya que fue la primera vez que el levamiento masivo de información se realizó sin formularios en papel como método principal de recolección de información.** Además, se centralizaron las competencias sobre la base de datos. Estos dos procesos simultáneos redujeron las posibilidades de error en el diligenciamiento y limitaron el poder de los administradores municipales del Sisbén, por lo que algunos ofrecieron una resistencia inicial ante los cambios.

Respecto a los procesos operativa y en particular en la etapa de barrido, el DNP elaboró siete manuales³⁰. A partir del piloto se pudo establecer las cantidades de coordinadores de campo, supervisores y encuestadores para cubrir con la muestra definida por el DNP. Además, se desarrolló un formato, similar al utilizado en Sisbén III, que describía las actividades de alistamiento y del operativo de campo, así como del recurso humano estimado para realizar el barrido. Esta información se firmaba por el alcalde

²⁹ Se utilizó la encuesta de dos años para aumentar la muestra y tener una mejor representatividad.

³⁰ Manual de operación, del encuestador, del supervisor, de aspectos administrativos, *SisbenApp*-DMC, usuario de software local y de imagen del Sisbén IV.



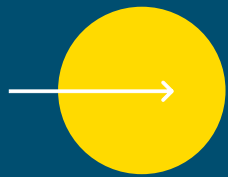
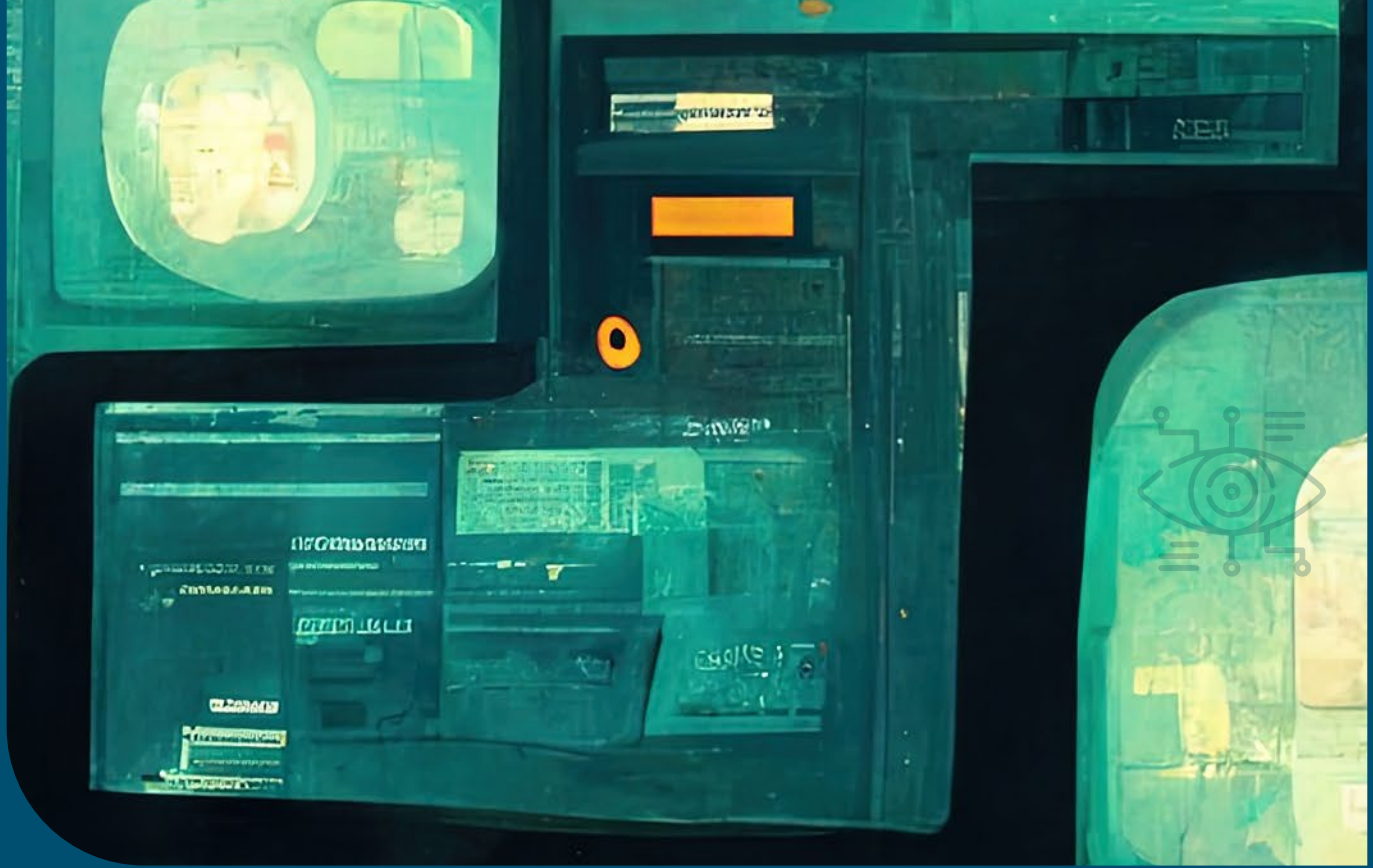
del municipio para formalizar su compromiso con el Gobierno nacional, así como estandarizar procesos, facilitando el alistamiento para el trabajo de campo. Respecto de los roles, se mantuvo el de coordinador, supervisor y encuestador. Sin embargo, dado los avances tecnológicos desapareció el papel del crítico (verificación de calidad de la información en territorio) y apareció el de apoyo en sistemas (DNP 2018).

El barrido de información masivo estaba aún llevándose a cabo en el territorio cuando irrumpió la pandemia del COVID-19 en 2020. El DNP, siguiendo las recomendaciones nacionales e internacionales, sugirió a los municipios suspender la operación mientras se obtenía más información sobre el virus. En el marco de esta emergencia económica, social y ecológica³¹, y dado los impactos sobre la economía colombiana y en particular sobre los hogares de menores ingresos, en abril de 2020 se creó el programa más amplio de transferencias no condicionadas, denominado **Ingreso Solidario**. Este programa tenía dos características que explicaron la necesidad de terminar la transición hacia Sisbén IV de la manera más expedita posible. La primera era la necesidad de identificar a los hogares pobres y vulnerables que, debido a que no se había cerrado el barrido, estaban clasificados con la metodología del Sisbén III y en muchos casos mantenían información de 2011. La segunda era el hecho de tener que identificar a los hogares que no estaban recibiendo ayuda de otros programas, lo que llevaba a la necesidad de avanzar rápidamente en cruces con las entidades operadoras de los programas sociales, y en particular con el DPS.

La **base maestra** como se tituló a una bases de datos temporal mientras se daba la transición entre el Sisbén III y IV, utilizaba la información que se había recolectado hasta entonces en el operativo de barrido del Sisbén IV para calcular los puntajes actualizados con la metodología del Sisbén III. Esa fue la alternativa que encontró el DNP para poder usar la información antes del cierre del barrido, y manteniendo el objetivo de abarcar el universo más amplio posible para poder hacer el análisis de los potenciales beneficiarios de Ingreso Solidario y de otros programas sociales a implementar en respuesta a la emergencia. En esta base de datos primó el interés de reducir la exclusión, teniendo en cuenta que existían restricciones importantes debido a la desactualización de la información de los hogares que no habían completado su actualización de información.

El proceso de transición entre la metodología del Sisbén III al Sisbén IV comenzó entre los meses de septiembre 2019 a marzo de 2020. Este proceso no estuvo exento de tensiones. Como ocurriera en las transiciones anteriores, los administradores de programas sociales tenían preocupaciones importantes respecto de la depuración que podía causar el cambio de metodología, agravado por el hecho de estar en una emergencia de la dimensión que tuvo la pandemia del COVID-19. Estos planes de transición implicaban depurar a los beneficiarios que no quedaran clasificados como pobres extremos o moderados, pero al ser época de emergencia económica, social y de salud pública era difícil aplicar reglas de salidas de los programas. Por ello, varios de procesos de transición, incluyendo los del sector salud, concluyeron recién en 2023.

³¹ El Decreto Ley 518 de 2020 creó el Programa Ingreso Solidario para atender a las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad. Durante estados de emergencia declarados el presidente obtiene facultades especiales por lo que podía dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a enfrentar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.



4. PRINCIPALES APORTES DEL **SISBÉN** A LA FOCALIZACIÓN DEL **GASTO SOCIAL**



4. Principales aportes del Sisbén a la focalización del gasto social

Los instrumentos de focalización tienen dos objetivos por excelencia. En primer lugar, buscan mejorar la eficiencia del gasto social a través de su orientación hacia los más pobres y vulnerables. Esto es fundamental en contextos de restricciones fiscales, más aún cuando se viene ampliando desde 1991 la brecha entre los gastos y los ingresos del gobierno nacional central (Probogotá 2024). En segunda medida, la focalización busca cerrar las brechas entre grupos sociales que históricamente han estado en una situación desfavorable.

En definitiva, el Sisbén presenta los siguientes cuatro aportes fundamentales.

1. En primer lugar, **el Sisbén ha incrementado la transparencia de los procesos de focalización.** Al contar con un instrumento centralizado que ha implementado mejoras continuas sobre la base de evaluaciones periódicas, incrementando la confianza de los ciudadanos y de los ejecutores de programas sociales en la herramienta como instrumento principal de focalización.

La centralización de los procesos de calidad y metodológicos ha reducido la discrecionalidad que existía para que las entidades seleccionaran beneficiarios que no necesitaban la ayuda del Estado, centralizando la competencia de suspensión y exclusión de registros inconsistentes. También redujo la manipulación del instrumento por parte de los hogares para hacerse beneficiarios de programas sociales específicos a través de la verificación de duplicados y valores atípicos y la posibilidad de hacer cruces a nivel nacional –en la primera versión del Sisbén sólo se podía hacer cruces a nivel local–, entre otras reglas de calidad.

El Sisbén se convirtió en una herramienta que facilitó el diálogo de los ejecutores de programas con la ciudadanía. Al separar el

instrumento de la asignación, se simplificaron procesos de cara a la ciudadanía y se generó una legitimidad en torno al proceso de identificación de potenciales beneficiarios. En este sentido fue importante contar con casos de éxito que permitieran visibilizar los beneficios de utilizar un único instrumento de identificación; el sector salud y el programa Familias en Acción fueron clave por sus resultados en términos de aumentos de coberturas y reducción de pobreza probadas en múltiples evaluaciones.

2. En segundo lugar, **el Sisbén contribuyó a mejorar los tiempos de respuesta del sistema de protección social.** Con la automatización de procesos, el DNP redujo sustancialmente los tiempos de respuesta, agilizando el acceso a programas sociales. En 2006 pasaba aproximadamente un año entre la solicitud de encuesta y la publicación de la base certificada; a partir de la implementación del Sisbén IV el ciudadano podrá observar su puntaje reflejado en la base de datos en menos de una semana (Díaz 2024). La reducción de los tiempos de procesamiento contribuye sustancialmente a mejorar el acceso a programas (CONPES 2016) y la capacidad de respuesta del sistema de protección social ante emergencias.

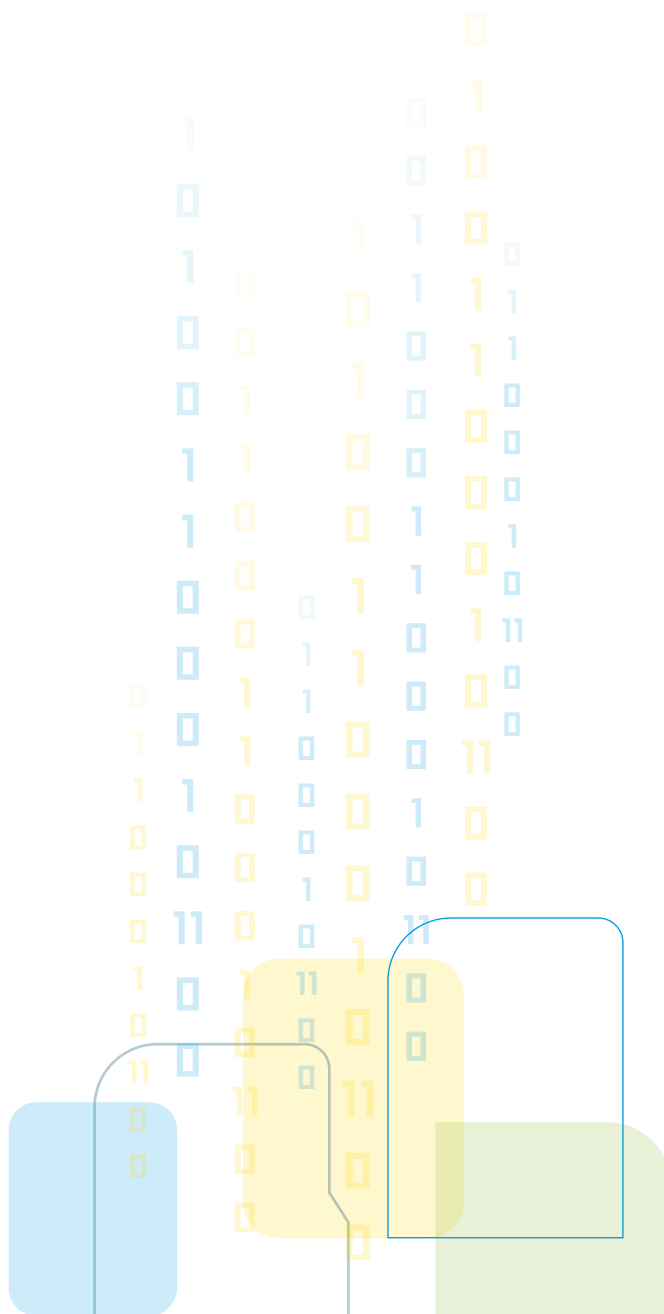
Los resultados de la focalización no son atribuibles al instrumento, porque los programas son los que definen los puntos de corte para el acceso. Sin embargo, los programas que han usado el Sisbén recientemente han mostrado aportes importantes en la reducción de la pobreza. Por ejemplo, durante pandemia del COVID-19 las transferencias monetarias utilizaron la base maestra del Sisbén y lograron que la pobreza nacional fuera 3,6 p.p. menor de lo hubiera sido en su ausencia. Además, se observaron valores diferenciales entre las zonas rurales y

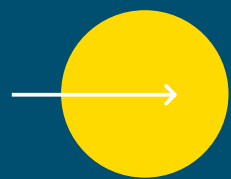
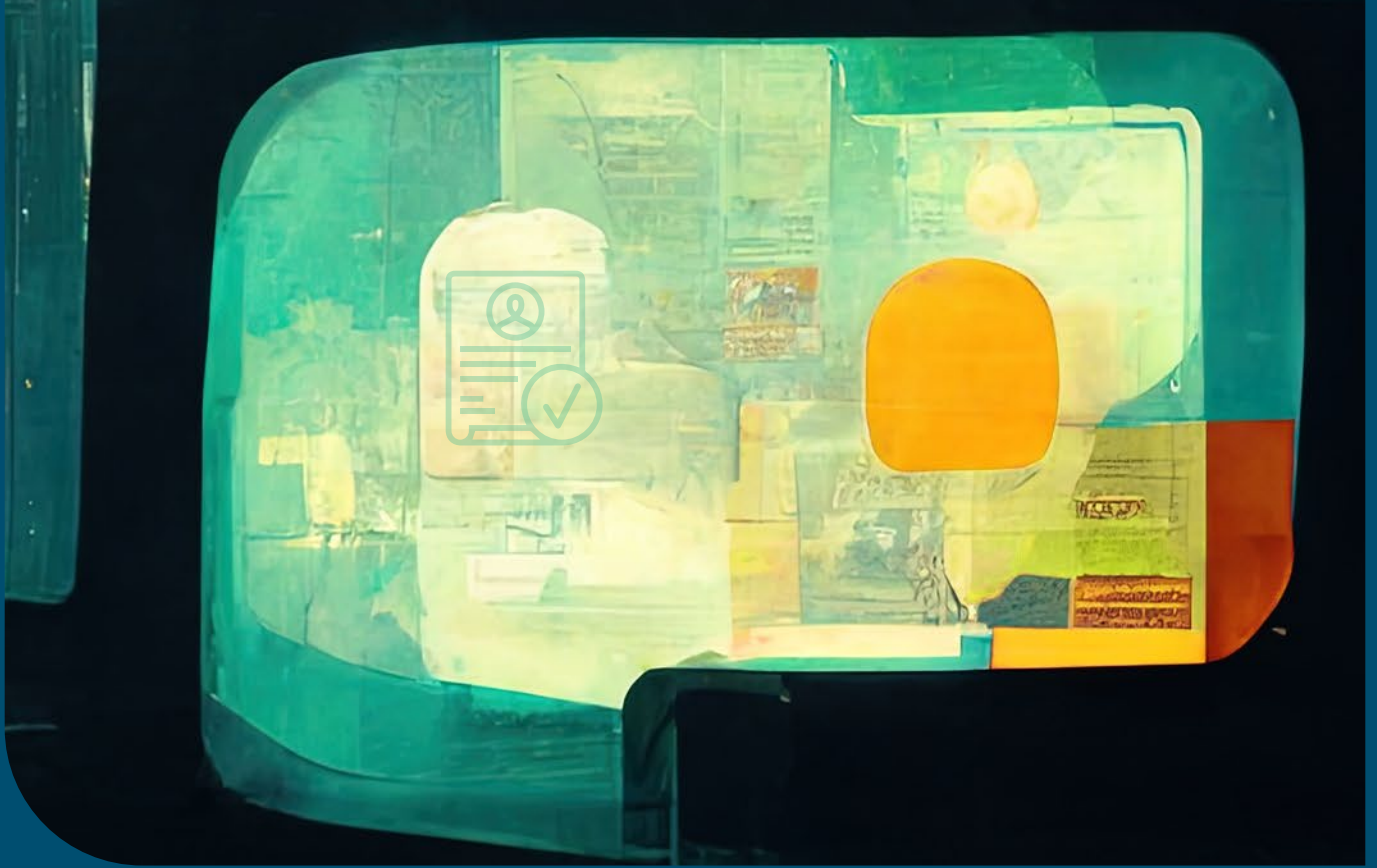
urbanas; en ausencia de ayudas monetarias, se calcula que la pobreza hubiera sido 2,7 p.p. superior en zonas urbanas y 6,8 p.p. en áreas rurales (Acosta, *et al.* 2023).

3. En tercer lugar, **el Sisbén aporta información para el monitoreo y la evaluación.** El Sisbén IV y el RSH aportan al ordenamiento de la población, pero también ponen a disposición de los sectores información relevante frente a los potenciales beneficiarios y la oferta de programas sociales. Usando tanto la oferta como la demanda, es posible generar mapas de pobreza monetaria y multidimensional, hacer análisis de la ubicación de infraestructura o análisis para el cierre de brechas con grupos poblacionales de interés, es decir, informar la planeación de la oferta social a futuro. Además, y como hemos mencionado, el Sisbén pone a disposición de investigadores independientes información de caracterización poblacional que, con el tiempo, será utilizada para evaluar programas sociales y sus aportes a reducir los niveles de pobreza nacional, regional, departamental y municipal, fortaleciendo las capacidades de monitoreo y evaluación.

4. Finalmente, **el RSH permite desarrollar una oferta social a medida.** Con la transición desde un instrumento de focalización por encuesta a un RSH que integra registros administrativos se está avanzando en un sistema de información que permitirá desarrollar programas a la medida de las necesidades de distintos segmentos de la población. Los programas de transferencias monetarias se concentran en la población en condición de pobreza y pobreza extrema, pero los programas de subsidios a la vivienda o los programas productivos podrían concentrar sus esfuerzos en poblaciones vulnerables. Además, el sector privado podría vincularse a estos esfuerzos a través del desarrollo de nuevos productos o servicios que permitan mejorar el bienestar de la población. Un ejemplo claro es en la creación de productos financieros que permitan que nuevos segmentos de la población se vinculen al sector bancario, mejorando la inclusión financiera.

En síntesis, el RSH es una oportunidad para organizar la oferta social, incluyendo la del sector privado, permitiendo ofrecer nuevos productos, pero también incrementando la eficiencia general del sistema de protección social al prevenir la duplicación de beneficios. Esto se complementa con la futura Ventanilla Única de Servicios, que podría no sólo coordinar la oferta sino también ofrecer una plataforma de servicios que permita a los potenciales beneficiarios acceder de una manera más expedita y simplificada a la oferta social existente a nivel nacional y local.





5. RETOS Y PERSPECTIVAS A FUTURO



5. Retos y perspectivas a futuro

5.1. Retos administrativos y financieros

El principal reto administrativo del RSH tiene que ver con la **coordinación interinstitucional necesaria para la actualización de datos y con contar con los recursos humanos asociados para llevar a cabo estos procesos.**

El reto de la coordinación es mayor con el paso del Sisbén al RSH ya que la velocidad de la consolidación del registro depende de la capacidad de integrar cada vez más bases de datos pertinentes para la estructuración de los perfiles socioeconómicos de los hogares e individuos. Para ello es necesario estructurar acuerdos y anexos técnicos³² con muchas entidades nacionales y locales, lo que implica un uso intensivo del tiempo del equipo técnico de la Subdirección de Focalización y Pobreza del DNP. En algunos casos los esfuerzos de integración se verán limitados por la disponibilidad de datos estructurados sectoriales.

A esto se suma, como ocurría con el Sisbén, la baja disponibilidad de recursos humanos en todas las entidades involucradas con la operación. Como la contratación del personal es discrecional de las entidades territoriales, existen cuellos de botella financieros y operativos que llevan a que gran parte del año los equipos estén incompletos (Ipsos - Napoleón Franco & BID No publicado).

En cuanto a los retos financieros, es claro que aún existen restricciones presupuestales que limitan las alternativas tecnológicas a implementar por el RSH. Hay tecnologías que pueden aumentar

los costos variables del RSH, como pueden ser la posibilidad de tener la información de los cruces en la nube. Otro grupo de tecnologías, como el uso de drones y de fotos satelitales, implica la adquisición de equipos, y no es claro qué entidad debería hacerse responsable en el futuro de su mantenimiento y uso. En este segundo grupo están los DMC, que ya fueron cedidos a los municipios, aunque no está resuelto el plan de sostenibilidad ni está garantizado un plan de mantenimiento y remplazo coordinado desde el nivel nacional. Esto se relaciona con otro reto financiero: la ausencia de información sobre los costos de operación de las oficinas Sisbén en su función de atención por demanda. La ausencia de esta información dificulta identificar problemas estructurales en los servicios ofrecidos a la ciudadanía que podrían presentarse en ciertos territorios.

5.2. Retos técnicos

Los retos técnicos actuales se relacionan con al menos tres temas mencionados anteriormente: **la protección de datos personales, la calidad de la información y las poblaciones invisibles.**

Respecto de la protección de datos personales, y a pesar del blindaje normativo para compartir los datos en cumplimiento de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 y la declaración de exequibilidad de la Corte Constitucional respecto del decreto de creación del RSH, algunas entidades, por desconocimiento,

³² Contiene el detalle de las variables que interoperan entre las entidades participantes.

prefieren no compartir información. Aunque se ha avanzado en el tema con los aprendizajes producto de la pandemia del COVID-19, la socialización de la normativa que permite el intercambio es aún un reto.

En segundo lugar, aún persisten problemas de calidad en muchas de las bases sectoriales. Uno de los más importantes se relaciona con la identificación de los ciudadanos, ya que el tipo y número de documento forma parte de las llaves primarias del RSH. A pesar de los avances en gobierno digital y en el uso de la tecnología como herramienta para incrementar la eficiencia de los servicios, aún persisten retos importantes respecto de la calidad de la información y de la obligatoriedad del reporte de terceros a esas bases de datos (completitud).

Por el lado de la oferta, la información también es incompleta y generalmente no está georreferenciada, lo que sería útil para ejercicios de cruce entre oferta y demanda y los mapas de pobreza. Tomará tiempo avanzar en estas modificaciones en las bases de datos nacionales, en primera medida, y posteriormente en las de las entidades territoriales.

Finalmente, es evidente que Colombia está avanzando por el camino correcto respecto de la cobertura con el Sisbén IV y el RSH; sin embargo, hay poblaciones que aún son “invisibles” para el Sisbén y para los registros administrativos. Hay por lo menos dos poblaciones especialmente relevantes: los migrantes no regulares³³ y la población que vive en lugares especiales de alojamiento (p. ej. paga diarios, conventos, internados, albergues, asilo de ancianos, etc).

la ciudadanía y con las visiones complementarias entre universalidad y focalización.

En cuanto al primer punto, la transición del Sisbén al RSH es muy reciente, y para la población registrada en el Sisbén ha sido confuso ver modificado su puntaje en el Sisbén IV sin que haya habido una visita al hogar (ver [Figura 7](#)). Esto subraya la necesidad de mayores esfuerzos de socialización del RSH, de sus características y sus procedimientos para verificar la información, siempre teniendo presente el debido proceso que tiene la ciudadanía para corregir o refutar la información registrada en el RSH. El éxito del RSH dependerá mucho cuán exitosa sea la gestión de cambio para explicar la transición del Sisbén como *core* del sistema de focalización a ser una fuente adicional en el marco del RSH.

En segundo lugar, el RSH es un instrumento con fuerte influencia en el direccionamiento del gasto social. Hasta el momento el instrumento ha estado protegido por la toma de decisiones colegiadas –donde el CONPES ha jugado un papel central–, por el reconocimiento que la herramienta tiene por parte del equipo técnico y directivo del DNP y porque el instrumento es de uso obligatorio para los programas sociales. Sin embargo, en momentos de transición, como el que se está dando entre el Sisbén IV y el RSH, los riesgos aumentan ya que no se observan los beneficios del registro y aún están definiéndose muchos de los procesos y la normativa asociada.

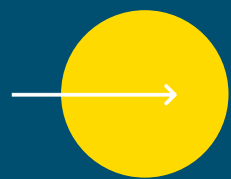
Finalmente, existe un riesgo político asociado a la falsa dicotomía entre universalidad y focalización. A lo largo de sus cuatro versiones, Colombia optó por una aproximación desde la focalización hacia los pobres y vulnerables y con ello ha tomado decisiones explícitas respecto de la población objetivo de los programas. Sin embargo, existen otras escuelas que argumentan que en un Estado Social de Derecho como el colombiano debería primar la universalidad y que, en consecuencia, la focalización va en contravía de esa universalización de derechos.

5.3.

Riesgo político

Los riesgos políticos asociados al RSH y el Sisbén IV tienen que ver con la **legitimidad que se logre con**

³³ Actualmente para la inclusión de extranjeros en el Sisbén, se tiene en cuenta tres documentos válidos: 1) Cédula de extranjería, Salvoconducto o Permiso Especial de Permanencia (PEP) que aplica sólo para ciudadanos venezolanos.



6. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES



6. Lecciones aprendidas y recomendaciones

1. La primera lección tiene que ver con el **equilibrio entre descentralización y centralización**. La descentralización del levamiento de la información puede facilitar procesos, ya que los municipios tienen un conocimiento detallado de su territorio y se puede además reducir costos de operación y fortalecer la legitimidad del instrumento. Sin embargo, los procesos de calidad, monitoreo y evaluación permiten generar eficiencias en el funcionamiento de la herramienta y eso requiere de cierta centralización.

A partir de la segunda versión del Sisbén se hizo evidente que la base de datos y los controles de calidad debían tener un carácter centralizado, nacional, para reducir el riesgo de una mala utilización del instrumento, identificar duplicaciones entre municipios y dentro de los mismos y para utilizar fuentes de información robustas que redujeran el error. La coordinación de este esfuerzo y la documentación y estandarización de procesos y procedimientos ha estado a cargo del DNP.

La experiencia colombiana muestra que en la operación es necesaria la descentralización, pero que esta debe tener un marco técnico y operativo que guíe a los territorios y que permita mejorar los estándares de la información que se produce para la focalización del gasto social, bien sea a través del Sisbén o del nuevo RSH.

2. La segunda lección es que **es fundamental la trabajar en la legitimidad política**. El Sisbén no estuvo enmarcado sólo en normas, sino también en documentos de política que permitieron a las entidades entender las razones detrás del mandato legal. Los documentos de política del CONPES

contienen las conclusiones de las evaluaciones de las versiones anteriores y las recomendaciones del equipo técnico. Esto ha sido central para que las decisiones tengan una alta legitimidad dentro del ámbito político y técnico. Asociado a esto, la evaluación periódica de los aspectos estructurales del instrumento (metodología, operación y tecnología) no sólo permiten mejorar al instrumento sino también fortalecer su legitimidad. Los documentos de evaluación aportan legitimidad al proceso de toma de decisiones al vincular a los funcionarios del más alto nivel del orden nacional, que son quienes finalmente definen los cambios.

En la misma línea de su apoyo político, el instrumento ha estado protegido por la toma de decisiones colegiadas, en las que el CONPES ha jugado un papel central gracias al reconocimiento que tiene la herramienta por parte del equipo técnico y directivo del DNP y por la obligatoriedad en el uso del instrumento por parte de los programas sociales.

3. La tercera lección es que **el instrumento de focalización debe responder a las definiciones de pobreza y vulnerabilidad** del país. En Colombia se pasó de tener cuatro indicadores de pobreza a dos indicadores oficiales y calculados por el DANE. La definición de pobreza oficial define qué se quiere medir y, posteriormente, qué tipo de programas buscarán mejorar las condiciones de la población objetivo. Esta alineación conceptual y metodológica también facilita evaluar cuánto se ajusta el modelo –es decir, cuánto reduce los errores de inclusión y exclusión– y así tomar decisiones más informadas sobre los modelos a utilizar.



4. **La tecnología ha sido una herramienta fundamental para disminuir tiempos y mejorar calidad.** La tecnología ha presentado oportunidades para que prosperen esquemas como el del RSH. Sin embargo, la tecnología debe adaptarse a las realidades locales para no convertirse en un cuello de botella en la implementación. Actualmente los países cuentan con una gran cantidad de alternativas tecnológicas para implementar registros de este tipo, pero existen realidades propias que limitan las posibilidades. La cobertura de internet, la situación de seguridad en el territorio y los recursos económicos para la implementación y sostenibilidad, por ejemplo, son factores estructurales que afectan a la selección y la implementación de cualquiera de las herramientas tecnológicas disponibles en el mercado.

5. La quinta lección se refiere a la **importancia de que el Sisbén y el RSH hayan tenido canales de comunicación abiertos con la ciudadanía.** A pesar de que la aplicación de la encuesta Sisbén es voluntaria, el mecanismo de encuesta por demanda y el proceso que se debe seguir ante un registro potencialmente inconsistente (casos en verificación) permiten a los usuarios actualizar su información y contar con un debido proceso cuando se presenta una inconsistencia. Los medios utilizados por los usuarios para informarse y registrar sus solicitudes son diversos, y la mayoría de los usuarios reportan que el proceso de registro de solicitudes fue fácil o muy fácil (61,9 por ciento).

Adicionalmente, 48,4 por ciento de los usuarios reportan que fue fácil o muy fácil reportar la inconformidad con la información reportada (IPSOS Napoléon Franco 2023).

Los mecanismos de aplicación de encuestas por demanda y de casos en verificación permiten a la ciudadanía controvertir al instrumento cuando consideran que no está capturando correctamente su situación socioeconómica. Además, provee a las familias de cierta capacidad de agencia ante la aparición de nuevos programas focalizados con el Sisbén para poder solicitar que se les aplique la encuesta si no la tienen.

6. Finalmente, ha sido clave la **separación entre el instrumento y la operación.** La separación entre el instrumento y los operadores nacionales de programas sociales –como el DPS, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación e incluso el Ministerio de Hacienda como responsable del presupuesto del sector social nacional– ha ayudado al fortalecimiento continuo de la herramienta. Esta separación ha permitido que se hagan evaluaciones independientes del instrumento, ha incentivado la toma de decisiones que responden a los desarrollos conceptuales de pobreza y ha mantenido una sana tensión entre el instrumento y los operadores que ha permitido hacer los cambios metodológicos necesarios para mantener un instrumento capaz de discriminar a la población de acuerdo a su ingreso o condiciones de vida de manera eficiente, integral, confiable y transparente.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Sandra, entrevista de Daniela Zuluaga. 2024.** *Proceso de toma de decisiones y lecciones aprendidas del Sisbén/Registro Social de Hogares* (17 de Abril).
- Acosta, Karina, Bibiana Taboada-Arango, Andrea Oreto-Cortés, y Jaime Bonet-Morón. 2023.** «Evolución de las transferencias monetarias en Colombia.» *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, Abril.
- Angulo, Roberto. 2013.** *Focalización y operación para llevar transferencias condicionadas a los más pobres*. Bogotá D.C.: Dirección Ingreso Social - DPS.
- Angulo, Roberto, entrevista de Daniela Zuluaga. 2024.** *Proceso de toma de decisiones y lecciones aprendidas del Sisbén/RSH* (18 de Abril).
- Arias, José Fernando, entrevista de Daniela Zuluaga. 2024.** *Proceso de toma de decisiones y lecciones aprendidas del Sisbén/Registro Social de Hogares* (19 de Abril).
- Baldión, Edgar, entrevista de Daniela Zuluaga. 2024.** *Proceso de toma de decisiones y lecciones aprendidas del Sisbén/Registro Social de Hogares* (18 de Abril).
- Borja, Jaime. 2022.** «Internet y la WEB en Colombia: una historia de sus primeros años.» *Credencial Historial* No 388, 21 de Junio.
- Briceño, Germán, entrevista de Daniela Zuluaga. 2024.** *Proceso de toma de decisiones y lecciones aprendidas del Sisbén/Registro Social de Hogares* (17 de Abril).
- Cárdenas, Diana, entrevista de Daniela Zuluaga. 2024.** *Proceso de toma de decisiones y lecciones aprendidas del Sisbén/Registro Social de Hogares* (16 de Abril).
- CONPES. 2016.** *Conpes 3877: Delcaración de Importancia Estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV)*. CONPES, Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- CONPES. 2006.** *Conpes Social 100: Lineamientos para la focalización del gasto público social*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- CONPES. 2008.** *Conpes Social 117: Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- CONPES. 2001.** «Conpes Social 55: Reforma del Sistema de Focalización Individual del Gasto Social.» CONPES, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C.
- Corchuelo, Alejandra, entrevista de Daniela Zuluaga. 2024.** *Proceso de toma de decisiones y lecciones aprendidas del Sisbén/Registro Social de Hogares* (30 de Abril).
- DANE. 2023.** *Incidencia de pobreza multidimensional (porcentaje)*. Último acceso: 2024. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>.
- DANE. 2024.** *Pobreza monetaria: resultados 2023*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DANE. 2024.** *Gasto Social Público y Privado (SOCX) 2023*. Boletín Técnico julio 2024. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Díaz, Gustavo, entrevista de Daniela Zuluaga. 2024.** *Proceso de toma de decisiones y lecciones aprendidas del Sisbén/Registro Social de Hogares* (16 de Abril).



- Dirección de Desarrollo Social, Misión Social, Ministerio de Salud. 2003.** *Quién se beneficia del Sisbén? Evaluación Integral.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. 2023.** «COLOMBIA: REGISTRO SOCIAL DE HOGARES.» *Digital Convergence USP 2030.*
- . **2024.** *Información general.* 17 de Mayo. <https://www.dnp.gov.co/la-entidad/informacion-general>.
- DNP. 2002.** «Manual de administración Sisbén II.» Bogotá D.C.
- DNP. 2018.** «Manual de operación Sisbén IV.» Bogotá D.C.
- DNP. 2009.** «Manual Operativo Sisbén III.» Bogotá.
- DNP. 2003.** «Quién se beneficia del Sisbén - Evaluación Integral.» Bogotá D.C., pg. 95.
- . **2024.** *Registro Social de Hogares.* 16 de May. <https://registrosocial.dnp.gov.co/>.
- . **2024.** «Respuesta a proposición No. 33 de 2024 para el Congreso de la República con radicado DNP Nro. 20246630277372.»
- . **2022.** «Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén).» *Presentación realizada por la subdirectora general Laura Pabón.* Bogotá D.C.
- Espinosa, Francisco, entrevista de Daniela Zuluaga. 2024.** *Proceso de toma de decisiones y lecciones aprendidas del Sisbén/Registro Social de Hogares* (15 de Abril).
- García, Patricia, entrevista de Daniela Zuluaga. 2024.** *Proceso de toma de decisiones y lecciones aprendidas del Sisbén/Registro Social de Hogares* (12 de Abril).
- Gutiérrez, Catalina. s.f.** *El Sisbén IV como instrumento para medir la capacidad de pago y focalizar el gasto en salud.* Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Ipsos - Napoleón Franco & BID.** No publicado. «Evaluación Sisbén IV (borrador).» Bogotá D.C.
- IPSOS Napoláon Franco. 2023.** *Evaluación Institucional y de Operaciones del Sisbén a nivel nacional y territorial.* Bogotá D.C.
- Linares, Mauricio, entrevista de Daniela Zuluaga. 2024.** *Proceso de toma de decisiones y lecciones aprendidas del Sisbén/Registro Social de Hogares* (22 de Abril).
- Ministerio de Salud y Protección Social. 2024.** «Serie anual de afiliación en cada régimen de afiliación y estimación y proyección de población DANE (Censos 2005 y 2018).» 22 de Mayo. <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/Regimensubsubsidado/Paginas/coberturas-del-regimen-subsidiado.aspx>.
- Núñez, Jairo. 2009.** «Incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia.» *Dirección de Estudios Económicos* 359.
- Pabón, Laura, entrevista de Daniela Zuluaga. 2024.** *Proceso de toma de decisiones y lecciones aprendidas del Sisbén/Registro Social de Hogares* (29 de Abril).
- Probogotá. 2024.** «Transferencias monetarias en Bogotá: Reflexiones sobre la experiencia y retos hacia el futuro.» Bogotá.
- Prosperidad Social. 2024.** *Prosperidad Social.* <https://www.prosperidadsocial.gov.co/>.
- Rivas, Guillermo, entrevista de Daniela Zuluaga. 2024.** *Proceso de toma de decisiones y lecciones aprendidas del Sisbén/Registro Social de Hogares* (17 de Abril).
- Sen, Amartya. 1992.** «The Political Economy of Targeting.» *Annual Bank Conference on development Economics.* World Bank.
- Universidad Nacional de Colombia. s.f.** *Identificación y afiliación de beneficiarios - Sisbén.* Bogotá D.C.: Ministerio de Salud - Programa de Apoyo a la Reforma.



ANEXO 1. MÓDULO SOFTWARE SISBÉN I



Módulo de encuestas

Ingreso de la ficha, cálculo del puntaje y almacenamiento final con funcionalidades básicas de:

1. Captura y actualización de datos
2. Cálculo de puntajes
3. Duplicidades dentro de la base

Módulo de definiciones

Permitiría el ingreso de los códigos de barrios, veredas y centros poblados, los códigos de identificación de las personas que participan en el trabajo (coordinador, supervisor, recolector y digitador), entre otros parámetros.

01

02

I-SISBEN

04

03

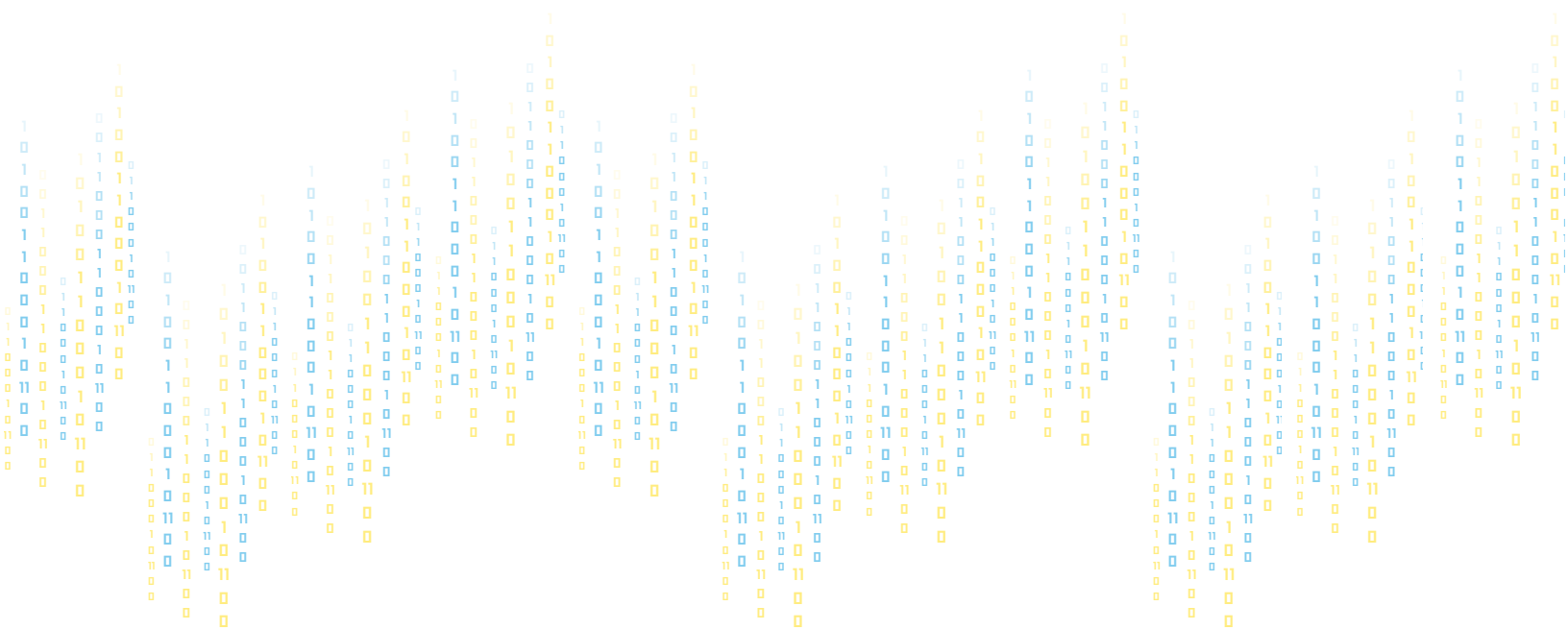
Módulo de resultados

Módulo de consulta y herramientas para la generación de archivos estándar (ASCII).

Módulo otros procesos

Programas para el mantenimiento de los archivos de datos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de (Dirección de Desarrollo Social, Misión Social, Ministerio de Salud 2003).



ANEXO 2. RESUMEN DE NORMATIVA ASOCIADA AL SISBÉN Y AL RSH



Año	Tipo de documento	Nombre del documento	Descripción
1958	Ley	Ley 19 de 1958	Creación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).
1992	CONPES	CONPES 2604 de 1992	Misión de apoyo a la descentralización y la focalización de los servicios sociales.
1993	Ley	Ley 100 de 1993	La afiliación al régimen subsidiado está destinada a las personas sin capacidad de pago.
1994	CONPES	CONPES 22 de 1994	Focalización del gasto social en las entidades territoriales. 1. Ficha de Clasificación Socioeconómica de Hogares Familias e Individuos" (Ficha Sisbén) . 2. Prioritario la afiliación de población pobre y vulnerable a salud. Se debe usar ficha mientras el Consejo Superior de SSS define criterios generales para adjudicación de subsidios. Se autoriza a utilizar otras fuentes de información durante la transición.
1994	Decreto	Decreto 2491 de 1994	Extiende transición hasta 1995 y ratifica reglas. Los municipios deben tener un registro de la población "objeto" del subsidio y fija las tarifas para los vinculados de acuerdo con su nivel Sisbén.
1997	CONPES	CONPES 040 de 1997	Focalización del gasto social.
2001	CONPES	CONPES 55 de 2001	Reforma del sistema de focalización individual del gasto social. 1. Evaluación del Sisbén. 2. Recomendaciones de ajuste técnico y operativo para tener en cuenta para el Sisbén II.
2001	Ley	Ley 715 de 2011	1. Municipios encargados de identificar pobres y seleccionar beneficiarios del Régimen Subsidiado (Art. 44). 2. CONPES tiene la competencia de definir el instrumento de focalización para RS (Art. 48). 3. Definición de población pobre no cubierta con subsidio a la demanda. Los recursos por transferir a municipios dependen del tamaño de esa población. + 2 años para identificación. +recursos para aplicar (art 71).
2006	CONPES	CONPES Social 100 de 2006	Lineamientos para la focalización del gasto público social.



Año	Tipo de documento	Nombre del documento	Descripción
2007	Ley	Ley 1176 de 2007 Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones	Desarrolla los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y dicta otras disposiciones. Modificación del artículo 94 de la Ley 715 sobre la focalización de servicios sociales. Artículo 24 define la focalización como el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable. Asigna la competencia al CONPES social para definir cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección. Define que las entidades territoriales tendrán a cargo la implementación, actualización, administración y operación de la base de datos, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el gobierno nacional.
2008	CONPES	CONPES Social 117 de 2008	Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de los beneficiarios de programas sociales (Sisbén III).
2009	Decreto	Decreto 2148 de 2009	Definición de los miembros del CONPES.
2012	Ley	Ley Estatutaria 1581 de 2012	Ley de Protección de Datos Personales; regula los derechos y deberes de los titulares de datos personales y las responsabilidades para su tratamiento.
2014	Ley	Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un Nuevo País" 2014-2018	Plataforma interoperable de información de programas sociales. Interoperabilidad del Sisbén.
2014	Ley	Bases PND 2014-2018	Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada. Fortalecimiento del Sistema de Información de la Política Social del país para que sea el soporte de la atención integral de las personas, del seguimiento efectivo a los beneficios y de la optimización del gasto social (ideas iniciales sobre un RSH que integrara oferta y demanda y que fuera interoperable).
2016	CONPES	CONPES 3877 "Declaración de Importancia Estratégica de Sisbén IV"	Intercambio de información entre entidades. Consolidación de un sistema interoperable de información.
2017	Decreto	Decreto 441 de 2017	Disposición al DNP de la información para realizar la actualización, validación y control de calidad.
2019	Ley	Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo "Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad" 2018-2022	Diseño y gestión de datos para la equidad y Registro Social.



Año	Tipo de documento	Nombre del documento	Descripción
2019	Ley	Bases PND 2018-2022	Menciona que debido a la desactualización del Sisbén (versión III, en la que 74 por ciento de sus registros no se actualizan desde el período 2009-2011) y su pérdida de eficiencia para focalizar el gasto social, se inició la actualización del Sisbén (a versión IV). Menciona la utilización del Sisbén como instrumento de focalización de muchos programas sociales. Menciona que el DNP desarrollará mapas de pobreza a distintas escalas geográficas para orientar intervenciones y estrategias territoriales. Respecto del RSH, determina como objetivo su diseño e implementación en el marco del objetivo de “diseño y gestión de datos para la equidad”.
2020	Ley	Decreto Ley 812 de 2020	Procesos de recolección y actualización de la información. Condiciones para el intercambio de la información. Obligatoriedad en la disposición de la información.
2020	Decreto	Decreto Ley 518 de 2020	Crea el Programa Ingreso Solidario para atender a las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
2020	Decreto	Decreto Ley 812 de 2020	Crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y dicta otras disposiciones para atender a las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
2022	Decreto	Decreto 890 de 2022	Reglamentación de gobernanza, administración y uso de la información.
2022	Decreto	Decreto 890 de 2022	Adiciona el Capítulo 5 al Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar los artículos 2, 3 y 4 del Decreto Legislativo 812 de 2020 en lo relacionado con la creación, administración e implementación del Registro Social de Hogares.
2023	Ley	Ley 2294 de 2023 Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” 2022-2026	Creación del Registro Universal de Ingresos (RUI). El RSH como fuente principal de información. Superación de la reserva en la interoperabilidad de fuentes (art 70).
2023	Ley	Bases PND 2022-2026	Se establecerá un único programa (Renta Ciudadana) dentro del sistema de protección social universal y adaptativo para armonizar las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. Con el objetivo de contar con un reporte de ingresos de todos los hogares, en el marco del Registro Social de Hogares (RSH), se implementará de manera gradual la verificación del reporte de ingresos de los hogares, o su estimación en los casos para los cuales no se encuentre información en los registros administrativos. DNP diseñará y liderará un esquema de ventanilla única que permita integrar los servicios y trámites hacia el ciudadano en el marco de la focalización y acceso a los programas sociales.

Fuente: elaboración propia.



ANEXO 3. VISTAS DE LOS TABLEROS DISPONIBLES EN POWERBI

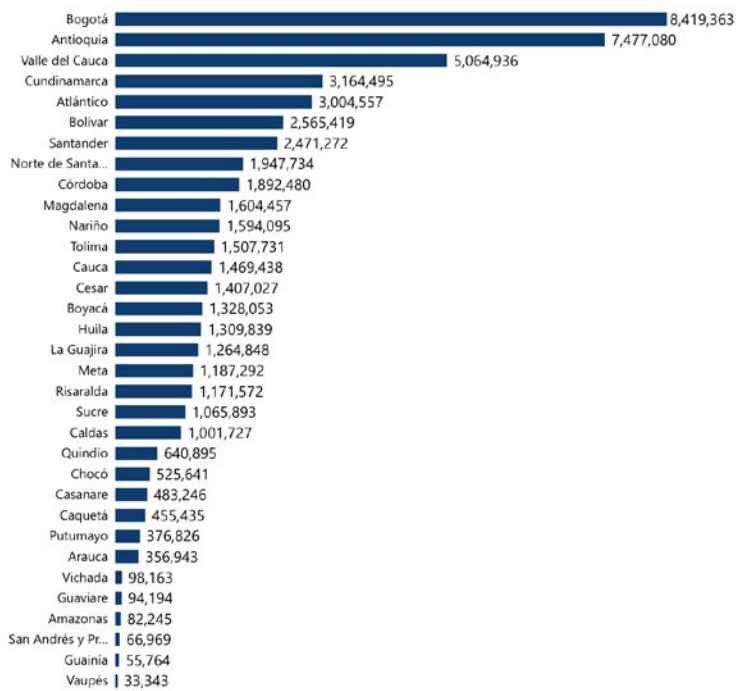


Características generales



Población total | 55,209,820

Población por departa



Departamento
All

Municipio
All

Zona
All

Tipo de identificación
All

Sexo
All

Grupo etario
All

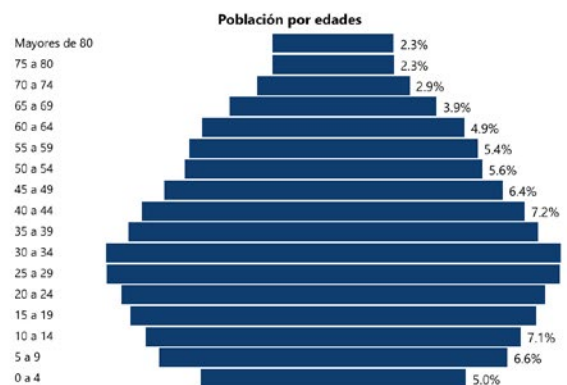
Victima
☐ No
☐ Sí

Migrante
☐ No
☐ Sí

Sisbén
☐ No
☐ Sí

Edad
0 200

Victima		Sisbén	
No	47,584,227 86.19%	No	18,733,342 33.93%
Sí	7,625,593 13.81%	Sí	36,476,478 66.07%
Migrante		Sexo	
No	52,909,332 95.83%	Hombres	27,248,671 49.35%
Sí	2,300,488 4.17%	Mujeres	27,961,149 50.65%





Salud



Tipo de afiliación

Afiliado

Sexo

Afiliado

Régimen

Afiliado

Victima

No

Si

Tipo estado afiliación

Afiliado

Sisbén

No

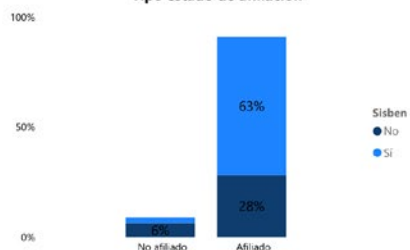
Si

Sisbén

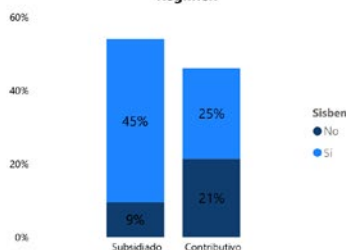
No
18,733,342 33.93%

Si
36,476,478 66.07%

Tipo estado de afiliación



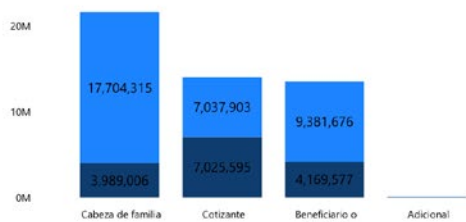
Régimen



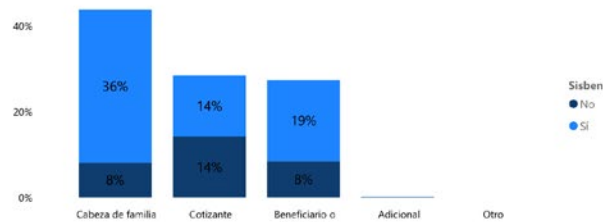
Mujeres 50.65%
Hombres 49.35%
Total 100.00%

Mujeres 27,961,149
Hombres 27,248,671
Total 55,209,820

Tipo de afiliación



Tipo de afiliación



Viviendas

*Esta información corresponde únicamente a las personas registradas en Sisbén IV



Tiene alcantarillado
☐ No
☐ Si

Tipo de ocupación vivienda

Afiliado

Tipo de material pisos

Afiliado

Tiene energía

No

Si

Tipo de material paredes

Afiliado

Tiene acueducto

No

Si

Tiene gas

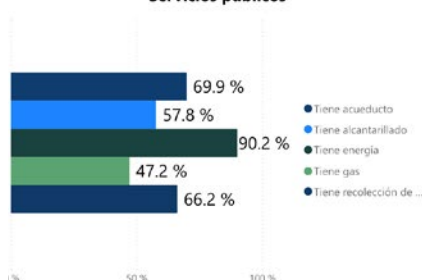
No

Si

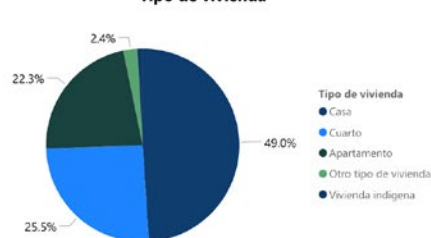
Total población Sisbén
36,476,478

Tiene recolección de basuras
☐ No
☐ Si

Servicios públicos



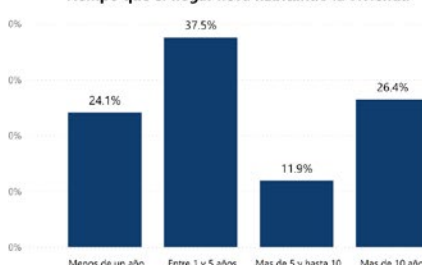
Tipo de vivienda



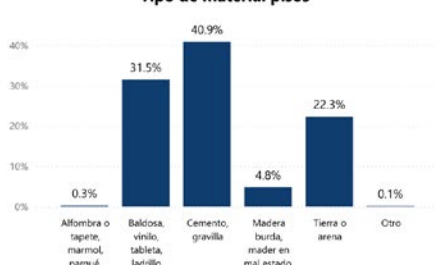
Tipo de ocupación de la vivienda



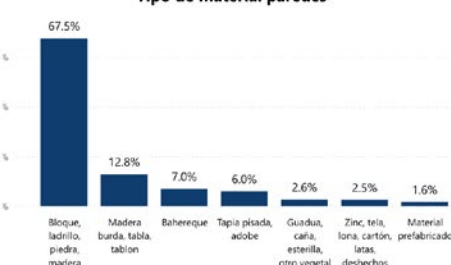
Tiempo que el hogar lleva habitando la vivienda



Tipo de material pisos



Tipo de material paredes



Índice de Pobreza Multidimensional

*Esta información corresponde únicamente a las personas registradas en Sisbén IV



Pobre multidimensional

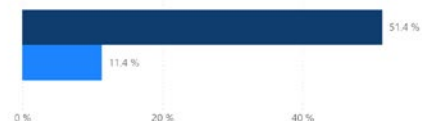
All

Personas en pobreza multidimensional (IPM)

26.43 %

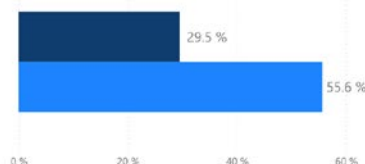
Educación

● Bajo logro educativo ● Analfabetismo



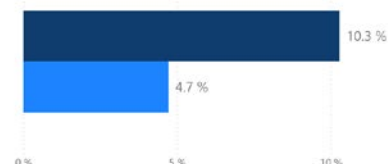
Trabajo

● Desempleo de larga duración ● Average of Tasa de informalidad



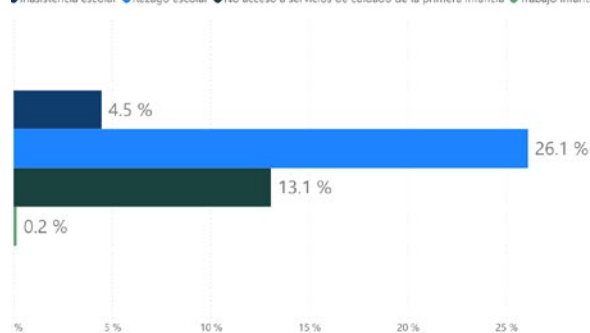
Salud

● No aseguramiento ● Average of No acceso a servicios de salud dada u...



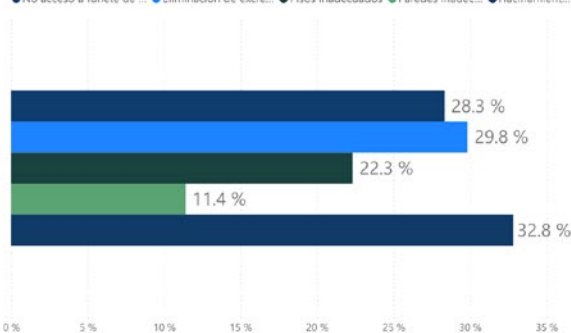
Niñez y juventud

● Inasistencia escolar ● Rezago escolar ● No acceso a servicios de cuidado de la primera infancia ● Trabajo infantil

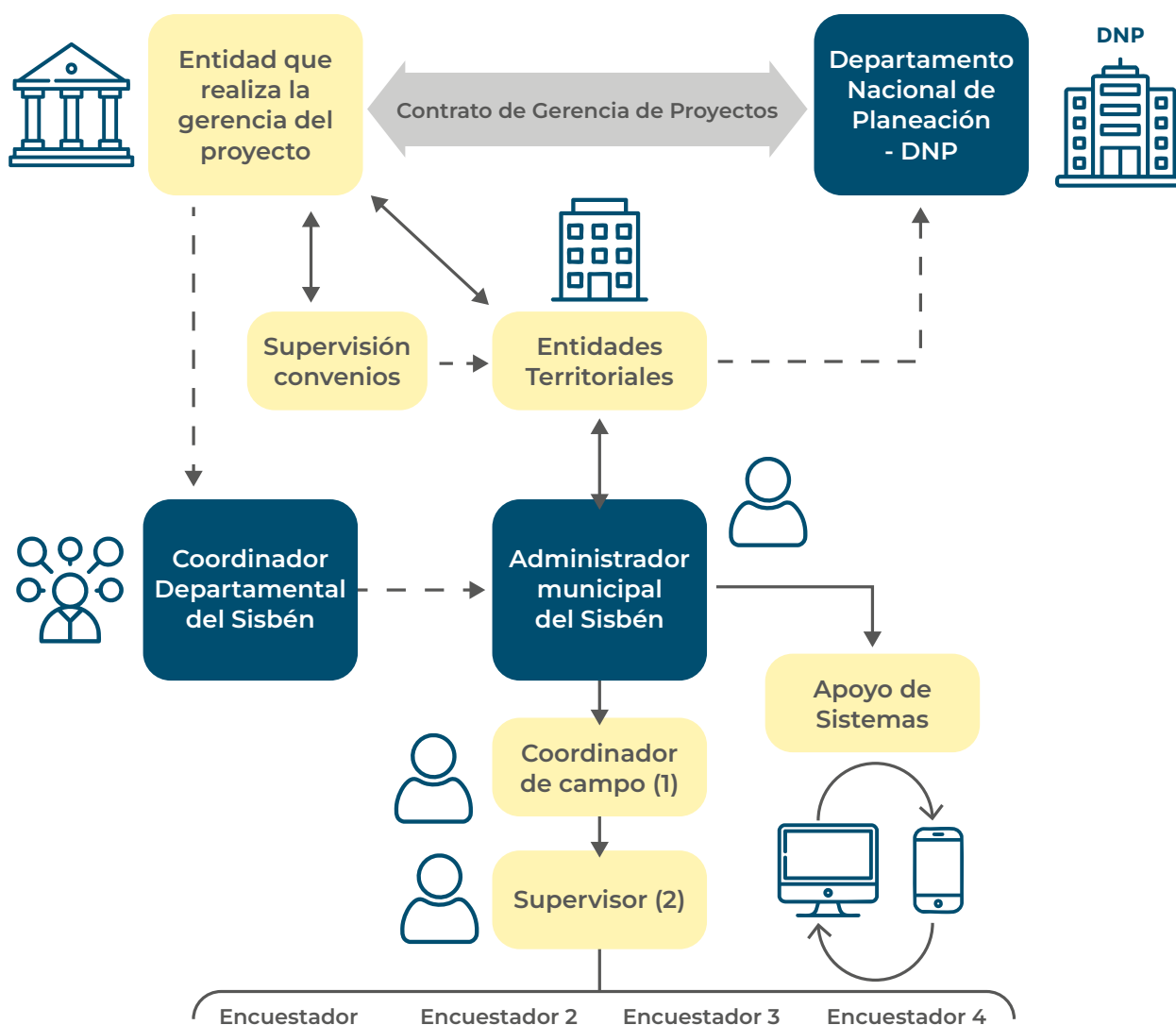


Vivienda y servicios públicos

● No acceso a funete de ... ● Eliminación de excre... ● Pisos inadecuados ● Paredes inadec... ● Hacinamient...



ANEXO 4. EJEMPLO DEL FORMATO DEL DISEÑO OPERATIVO SISBÉN IV



Fuente: Manual Operativo Sisbén IV (DNP 2018).

Notas: (1). En promedio un coordinador de campo por cada 4 Supervisores. (2). En promedio un Supervisor por cada 4 Encuestadores.

