

**ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y SISBÉN EN COLOMBIA  
LA FOCALIZACIÓN DE LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL**



**FRANCISCO JAVIER BENJUMEA ZAPATA**

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
-CIDER- CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS REGIONALES  
MAGÍSTER EN PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO  
REGIONAL  
BOGOTA D.C.  
AGOSTO 02 DE 2004**

**ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y SISBÉN EN COLOMBIA  
FOCALIZACIÓN DE LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL**



**FRANCISCO JAVIER BENJUMEA ZAPATA**

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA  
OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN PLANIFICACIÓN Y  
ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL**

**Director:  
M.Sc. PATRICO VARAS GUERRERO**

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
-CIDER- CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS REGIONALES  
MAGÍSTER EN PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO  
REGIONAL  
BOGOTÁ D.C  
AGOSTO 02 DE 2004**

## **DEDICATORIA**

Este trabajo está dedicado especialmente a Lilo y a mis padres, quienes siempre me han apoyado en las empresas que emprendo. Inclusive ésta, la academia.

A mis primos Yolanda, Zoraida y Mauricio quienes confiaron en mi.

## **A GRADECIMIENTOS**

Agradezco inmensamente a mi asesor del trabajo Dr. Patricio Varas, profesor asociado de la Universidad de los Andes, quien siempre estaba ahí.

A mis profesores del CIDER quienes siempre escucharon y aportaron a mis intenciones académicas.

A todo el personal administrativo del CIDER, muchas gracias.

## CONTENIDO

	Pág.
1. PROBLEMÁTICA: INTENTO POR DESMONTAR LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA COMO INSTRUMENTO DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN COLOMBIA.	16
1.1. ANTECEDENTES DE LA PROBLEMÁTICA	16
1.1.1. CAMBIO DE MODELO: DE SUBSIDIO A LA OFERTA A SUBSIDIO A LA DEMANDA	16
1.1.2. LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA –ESE- COMO INSTRUMENTO DE SUBSIDIO A LA DEMANDA.	17
1.1.3. EL NACIMIENTO DEL SISTEMA DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES –SISBÉN- Y LA ADOPCIÓN DEL ESQUEMA DE COMPLEMENTARIEDAD ENTRE FOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA Y FOCALIZACIÓN INDIVIDUAL DEL GASTO SOCIAL.	17
1.1.4. ¿CÓMO OPERA EL ESQUEMA DE COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LA ESE Y EL SISBÉN?	20
1.2. REPASO COYUNTURAL DE LOS DOS MÉTODOS	23
1.3. EL DESMONTE DE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA EN COLOMBIA.	26
1.3.1. LA SUBSUMCIÓN DE LA ESTRATIFICACIÓN POR PARTE DEL SISBÉN	26
1.3.2. SE PRESENTA EQUIVOCADAMENTE COMO UNICA FUNCIÓN DE LA ESTRATIFICACIÓN EN MATERIA DE FOCALIZACIÓN, LA DE INSTRUMENTO PARA OTORGAR SUBSIDIO A LA OFERTA.	27
1.4. EL INCUMPLIMIENTO DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, NORMATIVOS Y DE POLÍTICA	28
1.5. LA AUSENCIA DE MEDIACIÓN EN MATERIA DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA	30
1.6. ARGUMENTOS QUE SE ESGRIMEN A FAVOR DEL SISBÉN E INTERROGANTES QUE AÚN SUBSISTEN	32
2. PREGUNTAS Y OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN	34
3. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN	36

4.	APROXIMACIÓN TEÓRICA Y CONCEPTUAL	37
4.1.	TEORÍA DE LA ESTRATIFICACIÓN: DISCUSIÓN	37
4.1.1.	ENFOQUE ESTRUCTURALISTA: DE CONFLICTO	40
4.1.2.	ENFOQUE FUNCIONALISTA	42
4.2.	LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN COLOMBIA	43
4.2.1.	SOBRE EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA	43
4.2.2.	SOPORTE NORMATIVO DE LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA	43
4.2.3.	APROXIMACIÓN CONCEPTUAL SOBRE LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL	45
4.2.3.1.	La Focalización Geográfica del Gasto Público Social en Colombia	45
4.2.3.2.	La Focalización Individual del Gasto Público Social en Colombia	46
4.3.	LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL COMO ELEMENTO NEOLIBERAL	48
4.4.	OTROS ELEMENTOS TEÓRICO – CONCEPTUALES A CONSIDERAR	50
4.4.1.	DIFERENCIAS ENTRE CLASE SOCIAL Y ESTRATO SOCIOECONÓMICO	50
4.4.2.	ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y SEGREGACIÓN SOCIOESPACIAL	50
4.4.3.	LA VISIÓN SOCIOCULTURAL DE LA ESTRATIFICACIÓN COMO ELEMENTO DE SEGREGACIÓN SOCIAL. UNA VISIÓN ERRADA Y SESGADA	54
4.5.	APROXIMACIÓN TÉCNICA Y METODOLÓGICA DE LOS DOS MÉTODOS DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN COLOMBIA	56
4.5.1.	ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA -ESE- Y EL ENFOQUE DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS -NBI-	56
4.5.2.	EL SISTEMA DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES -SISBÉN- Y EL ENFOQUE DEL DESARROLLO HUMANO A PARTIR DEL ÍNDICE DE CONDICIONES DE VIDA	56
5.	LA FOCALIZACIÓN DE LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN COLOMBIA. CRITICA AL DESMONTE DE LA ESTRATIFICACIÓN COMO INSTRUMENTO DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL.	58

5.1.	¿REDISTRIBUCIÓN O ASISTENCIALISMO?	62
5.2.	ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN COLOMBIA	72
5.2.1.	UTILIZACIÓN DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y/O SISBÉN COMO INSTRUMENTOS DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN COLOMBIA. COMPARATIVOS POR PERÍODOS (+) O (-).	72
5.2.2.	EFICIENCIA DE LA ESTRATIFICACIÓN EN MATERIA DE ASIGNACIÓN DEL GASTO SOCIAL	83
5.3.	HACIA LA COMPLEMENTARIEDAD DE LOS MÉTODOS DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL	90
6.	LA NECESIDAD DE FORTALECER LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA EN COLOMBIA	94
6.1.	DESDE LA GRADACIÓN HACIA LA UNIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA	96
6.2.	CUMPLIMIENTO DE LA ESTRUCTURA NORMATIVA EN LA MATERIA.	97
6.3.	ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO	98
6.3.1.	ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS	98
6.3.2.	ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y MOVILIDAD SOCIAL	101
6.4.	PASOS A SEGUIR	104
6.4.1.	FORTALECER LA MEDIACIÓN EN MATERIA DE ESTRATIFICACIÓN	104
6.4.2.	FORTALECER LAS METODOLOGÍAS DE ESTRATIFICACIÓN	104
6.4.3.	EMPODERAMIENTO NORMATIVO Y DE POLÍTICA: RETOMAR EL CAMINO YA RECORRIDO	107
7.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	109
8.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112
	ANEXOS	

## LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
<b>Gráfico 1</b> La Focalización Geográfica y Focalización Individual en Colombia	21
<b>Gráfico 2</b> Infograma número uno de Focalización en Bogotá	22
<b>Gráfico 3</b> Árbol de Problemas	34
<b>Gráfico 4</b> Infograma número dos: Tercer Nivel de Focalización del Gasto Público Social en Colombia	60
<b>Gráfico 5</b> Curva de Lorenz Colombia	64
<b>Gráfico 6</b> Coeficiente GINI en Colombia	65
<b>Gráfico 7</b> Ingreso Per Cápita y Líneas de Pobreza 1978 - 1999	66
<b>Gráfico 8</b> Incidencia de los Subsidios Públicos en Colombia	84
<b>Gráfico 9</b> Beneficio del gasto social en educación por clase	86
<b>Gráfico 10</b> Beneficio del gasto social en educación por quintiles de la población	87
<b>Gráfico 11</b> Evolución del gasto público educativo por finalidad 1990 -2000	88

## LISTA DE CUADROS

	<b>Pág.</b>
<b>Cuadro 1</b> Asignación de funciones a la ESE para focalizar el gasto social y Nacimiento del Sisbén	18
<b>Cuadro 2</b> Resumen normativo de la estratificación socioeconómica –ESE–.	24
<b>Cuadro 3</b> ESE como instrumento de Focalización a la oferta	27
<b>Cuadro 4</b> Mediación Institucional en ESE y Sisbén	30
<b>Cuadro 5</b> Focalización Geográfica del Gasto Social en Colombia	46
<b>Cuadro 6</b> Focalización Individual del Gasto Social en Colombia	47
<b>Cuadro 7</b> El Sisbén y el Índice de Condiciones de Vida –ICV–	57
<b>Cuadro 8</b> Distribución Del Ingreso Global	66
<b>Cuadro 9</b> Distribución por Quintiles del Ingreso de los Hogares por Estrato Socioeconómico	68
<b>Cuadro 10</b> Gasto en Servicio de Energía por Estrato Socioeconómico	69
<b>Cuadro 11</b> Uso de la ESE para focalización individual del Gasto Social. Período 94 - 97	76
<b>Cuadro 12</b> Uso de la ESE para focalización individual del Gasto Social. Período 98 - 2001	78
<b>Cuadro 13</b> Uso de la ESE para focalización individual del Gasto Social. Período 2001 - 2003	81
<b>Cuadro 14</b> Gasto Público de las Administraciones Públicas 1975 – 2001	84
<b>Cuadro 15</b> Gasto Social por Finalidad como Porcentaje del PIB 1990 – 2000	85
<b>Cuadro 16</b> Cobertura en Saneamiento Básico en Colombia 1998 – 2002	89
<b>Cuadro 17</b> Evolución de los Indicadores Sociales en Colombia 1978 – 1999	89
<b>Cuadro 18</b> Movilidad Social Intergeneracional, medido por quintiles de ingresos	102
<b>Cuadro 19</b> Ingreso mínimo, máximo y medio mensual de los hogares, según estrato socioeconómico. En pesos de 2002.	106

## **LISTA DE ANEXOS**

**Anexo N° 1** Resumen metodológico de Estratificación Socioeconómica en Colombia

**Anexo N° 2** Resumen metodológico del Sisbén en Colombia

**Anexo N° 3** Copia de Encuestas para la Estratificación Socioeconómica

**Anexo N° 3.1.**Copia de la ficha para estratificar fincas

**Anexo N° 3.2.**Copia de ficha para calcular la UAFpm

**Anexo N° 3.3.**Copia de encuesta para estratificar centros poblados TIPO 3

**Anexo N° 3.4.**Copia de encuestas para estratificar zonas urbanas TIPO 2

**Anexo N° 3.5.**Copia de encuestas para estratificar Bogotá

**Anexo N° 4** Copia de la Encuesta para el antiguo SISBEN

**Anexo N° 5** Copia de la encuesta del “NUEVO SISBÉN”

**Anexo N° 6** La Estratificación Socioeconómica En Colombia Experiencia Única  
A Nivel Internacional

**Anexo N° 7** Diskette que contiene los documentos Conpes Sociales 22 de 1994, 40 de 1997 y 55 de 2001

## **RESUMEN**

Este trabajo se origina en el poco reconocimiento que tiene la estratificación socioeconómica (ESE) en el país, como instrumento para la focalización del gasto público social y su aporte para procurar desde la política pública, mayor redistribución del ingreso y por esa vía garantizar mayor acceso a la equidad. Frente al instrumento Sisbén que conlleva una política más asistencialista en el cumplimiento de su esencia individual en la asignación del gasto público social.

Se pretende presentar y hacer un abordaje a un proceso de coyuntura que tiene vital importancia y que no ha sido retomado en las esferas académicas y técnicas del país: la discusión en materia de focalización del gasto social, específicamente entre la focalización geográfica o por conglomerados –ESE- y la focalización individual –Sisbén-.

Se dejan planteadas una serie de inquietudes y consideraciones desde lo conceptual, lo normativo y lo técnico que no han sido resueltas. Y que buscan llamar la atención sobre una realidad que nos afecta a todos.

## INTRODUCCIÓN

“...En la sociedad capitalista en teoría todos somos iguales, tenemos los mismos derechos pero, al mismo tiempo se perciben diferencias sociales, diferencias entre clases sociales. Ni en teoría ni en lo normativo del sistema capitalista hay diferenciación, no hay diferenciación explícita entre clases. Se requiere hacer una ubicación frente a la jerarquía social....Se requieren mecanismos para hacer explícita esa situación.”

Dr. Samuel Jaramillo.

“...¿Qué movilidad tienen los ingresos en las economías actuales?. Según Jagdish Bhagwati, de la Universidad de Columbia, una gran movilidad implicaría que las desigualdades del capitalismo serían tolerables, no porque los ricos dejen de mimarse, sino porque los pobres piensan que un día podrán hacer lo mismo.”<sup>1</sup>

...”En el caso de los países pobres, la tarea de identificar a los pobres puede resultar un ejercicio irrelevante. En estos países donde la gran mayoría de las personas son pobres, no deja de ser una elegancia académica, con un costo elevado y sin mayor sentido práctico realizar esa identificación....Es evidente que la primera condición para superar la pobreza de un país es, necesariamente, lograr un crecimiento económico. La pobreza no se elimina distribuyendo pobreza.”<sup>2</sup>

En un país donde todo y todos parecen identificar la pobreza como un problema individual y, el Estado propone y desarrolla estrategias de focalización individual<sup>3</sup> bajo la figura de subsidio a la demanda<sup>4</sup>, aún subsisten experiencias, nuevas<sup>5</sup> y viejas<sup>6</sup> sobre la focalización geográfica del gasto social. Esto nos lleva a pensar si las determinaciones a nivel de política social del Alto Gobierno han considerado y/o evaluado esta diferencia de estrategias y de resultados o, simplemente se están desarrollando y aplicando corrientes que llegan cargadas de intereses.

Efectivamente la duda de si la necesidad es individual como el caso de la salud o grupal y de conglomerado como los principales indicadores de pobreza en el mundo lo indican. Nos enmarcan en la discusión sobre eficiencia, eficacia y efectividad de la Estratificación Socioeconómica –ESE- (focalización geográfica) frente a las mismas en el Sisbén (focalización individual).

No se trata de categorías, ni de conceptos ni de metodologías. Se trata de ver que hay tras esta discusión que se ha dado en Colombia desde el punto de vista normativo y en el cual, el último round se ha dado con el decreto 262 de 2004, donde convierte definitivamente a la

---

<sup>1</sup> Revista Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional –FMI-.volumen 41 – Numero 1. Marzo de 2004. Paginas 26.

<sup>2</sup> FERRARI. CESAR. (1994) Pobreza y Política Económica. En Temas para Investigación sobre la Pobreza y el Desarrollo. Pág. 45.

<sup>3</sup> Como el Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales –Sisbén-.

<sup>4</sup> Entiéndase como subsidio a la demanda el cheque o dinero que se entrega directa o indirectamente a las personas que padecen de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-.

<sup>5</sup> Como el Caso del ICETEX con su programa de Becas PASES y de la Alcaldía de Bogotá con el Subsidio a la oferta en materia de Salud con su nuevo programa “Salud a su Hogar”.

<sup>6</sup> El caso de los subsidios cruzados en materia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Estratificación en un “plano” al enviarla para la sección de cartografía en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-.

Esta discusión tiene un gran trasfondo en cuanto al papel del Estado. El deber ser. Más que una discusión entre Estado Benefactor y Economía de Mercado se discute si la función básica del presupuesto público es ser asistencialista o buscar la redistribución del ingreso. Esta no es una discusión trasnochada de economía política. Por el contrario conlleva de por sí el resurgimiento en el mundo de una corriente de neomarxismo que critica la razón de ser del Estado. Sea la Universidad de Cambridge, el Fondo Monetario Internacional o el estudiioso de la economía política de la Universidad Católica de Chile, todos están abordando los temas que muy bien define la CEPAL<sup>7</sup> como un tema que nunca se ha agotado. Inclusive las agencias especializadas realizan estudios sobre patrones de consumo con base en la Estratificación socioeconómica<sup>8</sup>.

Efectivamente, la Universidad de Cambridge decidió construir un Indicador de Estratificación Socioeconómica, la Universidad Católica de Chile decidió estudiar los procesos de desarrollo Urbano y aproximarse conceptualmente a la segregación socioespacial y el Fondo Monetario Internacional está preocupado si a caso entre padres e hijos hay movilidad social, es decir si existe movilidad sustancial en la distribución de ingresos.

Todo esto no es más que la discusión de los logros y desafíos del Capitalismo, la discusión del deber ser del Estado y el rol de la pobreza “trasmitida” social, geográfica o intergeneracionalmente. Para nadie es un secreto que los pobres no constituyen una amenaza para el sistema pero, la sumatoria de pobres si podría desestabilizar cualquier esquema.

Como diría el profesor Jorge Iván González, “..La pobreza se ha convertido en un tema central de la política económica y de la teoría del bienestar. Es un mal que también afecta a los países avanzados. Y el hecho de que la pobreza esté avanzando en el norte como en el sur, puede analizarse desde dos posiciones metodológicas. La primera, muestra la necesidad de cuestionar no sólo éste o aquel modelo de desarrollo, sino la dinámica perversa que parece subyacer a los diferentes esquemas de desarrollo. La segunda, destaca la relevancia de los estudios regionales o nacionales, ya que no habría una pobreza sino múltiples formas de pobreza, dependiendo de las características propias de cada país...”<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> FILGUEIRA, Carlos. (2001). La Actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina. CEPAL: Serie Políticas Sociales.

<sup>8</sup> “La Opinión Cuenta”. Revista Dinero, Volumen 11 (Número 202), página 54, 55 y 56.

<sup>9</sup> GONZALEZ. Jorge Iván. Apuntes sobre una Agenda de Estudios Sobre la Pobreza. En VIVAS BENITEZ, Alejandro (Ed). Temas para Investigación sobre la Pobreza y el Desarrollo. Santafé de Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. Pg 23.

Por su lado, Cesar A. Ferrari, en su artículo sobre pobreza y política económica<sup>10</sup>, sostiene que no se puede buscar mecanismos para universalizar el acceso a los servicios cuando los recursos de un país no son suficientes. Citando a Ferrari encontramos que “...Es evidente que la política económica que debe aplicarse para superar la pobreza depende de la situación particular existente. En el caso de un país rico, la política para superar la pobreza estará, fundamentalmente relacionada con el esfuerzo de eliminar la pobreza de las personas que caen en esa condición. En esa situación, la primera tarea de un programa para superar la pobreza sería identificar a los pobres. Las políticas económicas específicas estarían relacionadas, seguramente, a la aplicación de un sistema de impuestos – subsidios cruzados que ayude a los pobres a superar su condición de tales”<sup>11</sup>.

De allí la importancia de tener o no tener redistribución del ingreso en el modelo económico y, si es viable, factible y deseable tener un estado asistencialista. El presente trabajo no es la discusión de si el Sisbén es bueno o malo, o si la Estratificación es buena o mala. Se trata más bien de ver porqué un método prima por encima del otro, si la realidad exige respuestas antes de tomar decisiones.

Resulta que para ser pobre en Colombia, se debe contar con dos requisitos, primero estar residenciado en una zona o vivienda identificada como estrato uno o dos y estar “sisbenizado” y haber quedado en el nivel 1 o 2 de Sisben. El reconocimiento de la existencia de Estratificación Socioeconómica en una sociedad, es síntoma de la existencia de grandes diferencias entre las distintas capas sociales, estableciendo tendencias polarizadas entre riqueza y pobreza.

Ahí está. La Estratificación Socioeconómica es ese mecanismo que está vigente y presto a aportar hacia la planificación del desarrollo en Colombia.

No es verdad y nadie ha comprobado que el Sisbén sustituya la Estratificación Socioeconómica como instrumento de Focalización del Gasto Social. En este documento se procurará presentar elementos técnicos, normativos y metodológicos que argumenten la complementariedad de éstos dos métodos y que ellos no compiten entre sí.

Este trabajo está compuesto por tres momentos básicos. El primero, descrito en los capítulos 1 y 2 se describe la problemática general y específica respecto al desmonte de la Estratificación socioeconómica a cambio del fortalecimiento del Sisbén, como instrumento de focalización del gasto social, desplazamiento que, sostenemos, pone un énfasis asistencialista en la política social del país y se aleja de una visión redistributiva. En el segundo momento, correspondiente a los capítulos 3, 4 y 5, se presentan las hipótesis centrales del trabajo, seguidas de argumentos y análisis específicos que pretenden demostrar que la gradual sustitución de un método por el otro se ha hecho por fuera de los marcos normativos, técnicos, teórico y de política por parte de quienes toman las decisiones

---

<sup>10</sup> Ferrari, Cesar. Pobreza y Política Económica. En VIVAS BENITEZ, Alejandro (Ed.). Temas para Investigación sobre Pobreza y Desarrollo. Santafé de Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana.

<sup>11</sup> Ferrari. *Op. Cit.* Págs. 43 - 45.

en la asignación del gasto público social en Colombia. Finalmente, el tercer momento lo constituye el capítulo 6 que presenta algunas cuatro consideraciones básicas: primero, el cumplimiento de las normas en materia de estratificación; segundo, la no competencia, sino complementariedad de ambos métodos; tercero, la necesidad de un ajuste metodológico que recoja las necesidades de una estratificación que cumpla las expectativas generadas; y cuarto, todo lo anterior basado en la necesidad de fortalecer las mediaciones que demanda un proceso de uso de herramientas de asignación del gasto social, que no son sólo un acto técnico, sino que representa implicaciones políticas y sociales mayores.

## **1. PROBLEMÁTICA: EL DESMONTE DE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA COMO INSTRUMENTO DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN COLOMBIA**

“La dimensión social de la realidad estructural es de muy complejo análisis, pues así como los bienes pueden medirse y contarse, el tiempo económico cabe reconstruirlo mediante series cronológicas y números índices, y el espacio puede recorrerse; en otro caso del análisis de las tensiones y los conflictos sociales, surgen problemas de apreciación muchas veces imposibles de cuantificar. Y es que en la dimensión social, nos movemos en algo sujeto siempre a controversia, sobre la base de distintos juicios de valor, de los aprioris, de las ideas previas que tenemos, por ejemplo, sobre lo que es y no es justo...<sup>1</sup>”

### **1.1. ANTECEDENTES DE LA PROBLEMÁTICA**

#### **1.1.1. CAMBIO DE MODELO: DE SUBSIDIO A LA OFERTA A SUBSIDIO A LA DEMANDA.**

Como consecuencia de la ruptura del modelo de Estado Benefactor en el Mundo, y ante la insuficiencia de los recursos públicos para suplir las necesidades de la población; en Colombia, con la Constitución Política de 1991, se dió un cambio radical en el modelo de intervención y la asignación del gasto público social, se pasó del modelo de Subsidio a la Oferta a Subsidio a la Demanda.

En el modelo de subsidio a la oferta el Estado construía viviendas<sup>2</sup> y las entregaba, construía universidades<sup>3</sup>, construía hospitales<sup>4</sup>, entre otros. Y la comunidad, sin importar su capacidad de pago, acudía a demandar los bienes y servicios. En este esquema, la ineficiencia es alta por cuanto se benefician igualmente los que necesitan como los que no necesitan.

Subsidio a la Demanda consiste en entregar directa o indirectamente<sup>5</sup> el cheque del subsidio a cada persona. Se calcula una unidad de pago por capitación por cada tipo de bien o servicio a subsidiar y la persona identificada como potencial beneficiaria (pobre) recibe dichos recursos. En este esquema el Estado no brinda directamente los bienes y servicios, ya no construye, le otorga al potencial beneficiario la oportunidad de escoger la entidad, pública o privada que le preste los servicios que el Estado le subsidia.

---

<sup>1</sup> Economista Ramón Tamames. <http://www.economistadigital.com/> <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/tamames.htm>

<sup>2</sup> Con el antiguo Instituto de Crédito Territorial –ICT–.

<sup>3</sup> Es el caso de las Universidades Públicas como la Universidad Nacional de Colombia o la Universidad de Antioquia.

<sup>4</sup> Antes de la ley 100, el Estado garantizaba la construcción de hospitales públicos en todos y cada uno de los municipios y zonas del país.

<sup>5</sup> Directamente son por ejemplo los subsidios a la educación superior donde la persona recibe directamente el cheque y lo consigna en la Universidad y/o la entidad otorgante le consigna a la institución educativa. Indirecta es el caso de los subsidios en Salud, luego de que el beneficiario selecciona la Institución que le preste el servicio, el Estado le consigna a la Entidad Prestadora.

### **1.1.2. LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA (ESE) COMO INSTRUMENTO DE SUBSIDIO A LA DEMANDA**

A pesar de que la Estratificación Socioeconómica –ESE- ya existía en el país como método para otorgar subsidios cruzados en los servicios públicos, a partir de la nueva Constitución Política de Colombia de 1991 se le asignó la función de identificar las zonas donde residen los pobres del país con el fin de identificar las personas objeto del gasto social. Y, como condición básica para la asignación de subsidios, la población debía certificar el estrato socioeconómico de la vivienda en la cual residía.

El Decreto 2220 de 1993 (Artículo segundo), establece que la estratificación es un instrumento para la fijación de las tarifas de servicios públicos y para la asignación de los subsidios que en desarrollo del artículo 30 de la ley 60 determine el CONPES para la política social.

“..ARTICULO 30 / LEY 60: Definición de focalización de los servicios sociales. Definiese focalización de subsidios al proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables. Para esto, el CONPES social, definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios y para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales”

### **1.1.3. EL NACIMIENTO DEL SISTEMA DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES –SISBÉN- Y LA ADOPCIÓN DEL ESQUEMA DE COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LA FOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA Y FOCALIZACIÓN INDIVIDUAL DEL GASTO SOCIAL**

El Conpes Social 22 de 1994, reglamentario del artículo 30 de la Ley 60 de 1993, establece que a partir de 1994 los municipios y distritos deberán focalizar la totalidad de los recursos de educación, salud, vivienda y agua potable a las áreas geográficas con mayor concentración de población pobre y vulnerable<sup>6</sup>. Además, que una adecuada identificación de los beneficiarios puede lograrse utilizando instrumentos para seleccionar áreas pobres dentro de los municipios y distritos o para definir, individualmente, la población pobre y vulnerable (Conpes Social 22; 1994, 7).

---

<sup>6</sup> Defíñese grupos vulnerables aquellas personas que son mujeres jefes de hogar desempleadas o abandonadas, niños menores de 7 años cuyos padres están desempleados, ancianos indigentes o en condiciones de extrema pobreza, y personas discapacitadas desempleadas o con salarios inferiores a un salarios mínimos.

**Cuadro 1** : Asignación de funciones a la ESE para focalizar el gasto social y Nacimiento del Sisbén

**Soporte Constitucional:** Artículos 356, 357 y 366<sup>7</sup> de la Constitución Nacional. Los cuales adoptan el Enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI–<sup>8</sup> como razón de ser del Estado.

**Soporte Legal:**

- + Artículo 30 de la ley 60 de 1993<sup>9</sup> que obliga al Conpes<sup>10</sup> la de crear los métodos de Focalización del Gasto Social y a su revisión cada tres años.
- + Artículo Segundo Decreto 2220 de 1993: establece que la estratificación es un instrumento para la fijación de las tarifas de servicios públicos y para la asignación de los subsidios que en desarrollo del artículo 30 de la ley 60 determine el CONPES para la política social.

**Soporte de Política:** Documento Conpes Social número 22 del 21 de enero de 1994. Crea el Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales –Sisbén- y adopta la Estratificación Socioeconómica –ESE- como métodos de focalización del gasto social, asignándole nuevas funciones.

**Resolución 65 de marzo 25 de 1994**, dispuso que los beneficiarios del gasto social se identificarán a través de la ESE y de la ficha de clasificación socioeconómica (Sisbén).

Fuente : Normas y Documento Conpes Social 22 .

#### **1.1.3.1. Focalización Geográfica Por medio de la Estratificación Socioeconómica –ESE-**

A partir de 1994 se eleva a la categoría de método de focalización del “gasto público social” y se unifican las metodologías en cabeza del Departamento Nacional de Planeación –DNP-, la función de diseñar las nuevas metodologías<sup>11</sup>.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-, adoptó la Estratificación Socioeconómica –ESE- como método de Focalización Geográfica:

“...Identificación de áreas geográficas pobres (focalización geográfica): Una de las maneras más sencillas de identificar los beneficiarios para la aplicación del gasto social es su ubicación geográfica. Consiste en localizar las áreas geográficas en donde se concentra la población pobre, para dentro de ellas aplicar los programas sociales a todos sus habitantes. El principal instrumento para la focalización geográfica es la estratificación socioeconómica. Es una herramienta técnica de clasificación de la población que permite establecer, con base en

<sup>7</sup> Hoy reformados con el Acto Legislativo 01 de 2001

<sup>8</sup> Las NBI se obtienen estableciendo un conjunto de necesidades humanas básicas. En Colombia, de acuerdo con la información disponible del Censo de 1985, las necesidades básicas fueron definidas con base en los siguientes indicadores: hogares en viviendas inadecuadas o con materiales frágiles de construcción; hogares en viviendas sin servicios públicos; hogares con hacinamiento crítico o en viviendas con más de tres personas por cuarto; hogares con alta dependencia económica y hogares con ausentismo escolar. Los hogares que no puedan satisfacer al menos una de estas necesidades, son considerados como pobres y a los que no puedan satisfacer más de una, se los clasifica en situación de "miseria". La publicación del DANE, La Pobreza en Colombia, Vols. I y II, incluye la jerarquización de todos los municipios del país por grado de incidencia de la pobreza. Esta información permite identificar, en las ciudades de más de 40.000 habitantes y en las áreas metropolitanas, las áreas o sectores más pobres. Además, está disponible la representación espacial de las NBI, conocida como mapa de pobreza. Documento Conpes Social número 22 de enero 21 de 1994.

<sup>9</sup> El cual al quedar sin efecto legal, fue adoptado nuevamente en los mismos términos por el artículo 94 de la ley 715 de 2001.

<sup>10</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social.

<sup>11</sup> Artículo 102 de la Ley 142 de 1994 (ratificado por el artículo 16 de la ley 689 de 2001). Antes de ésta fecha cada empresa de servicios públicos utilizaba su propia metodología de estratificación.

las características de las viviendas, distintos grupos (estratos) de personas con características sociales y económicas similares...Por su nivel de detalle la estratificación permite identificar con bastante precisión las áreas (manzanas o cuadras) más pobres en zonas urbanas y las viviendas pobres en los municipios más pequeños y en las zonas rurales. Las manzanas, cuadras o viviendas, según el caso, que tengan estratos uno y dos se consideran pobres y hacia ellos deben dirigirse los programas y proyectos sociales. Entre el 50 y 60 por ciento de los municipios del país cuentan actualmente con estratificaciones socioeconómicas realizadas con diversas metodologías y con fines tarifarios de servicios públicos. Aunque en ocasiones estas estratificaciones muestran algunas deficiencias, pueden utilizarse como punto de partida para la selección de beneficiarios del gasto social, mientras se dispone, a partir de 1995, de una clasificación más precisa. Según lo establecido por Decreto 2220 del 5 de noviembre de 1993, los municipios y distritos deberán adoptar la estratificación de las zonas urbanas a más tardar el 31 de diciembre de 1994 y de las zonas rurales el 31 de julio de 1995. Estas estratificaciones deberán realizarse de conformidad con la metodología general que el Departamento Nacional de Planeación entregará para su utilización por parte de las entidades territoriales en abril de 1994...Aquellos municipios que no hayan adoptado una estratificación socioeconómica podrán, en 1994, utilizar estas fuentes de información [Censos de vivienda, inventarios de barrios subnormales y mapas de pobreza por necesidades básicas insatisfechas] para la focalización de los programas sociales...<sup>12</sup>.

#### **1.1.3.2. Focalización Individual por medio del Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales –Sisbén-**

El Consejo Nacional de Política Económica y Social –COMPES- adoptó el Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales –SISBÉN- como método de Focalización Individual del Gasto:

**“...Identificación de hogares, familias o individuos pobres (focalización individual).** En algunos programas es suficiente focalizar geográficamente. Es el caso de programas de infraestructura y dotación, servicios públicos domiciliarios y saneamiento ambiental. Para los programas que requieren entrega de subsidios a la demanda, es necesario identificar los hogares, familias o individuos que por sus características socioeconómicas o de vulnerabilidad, califican para recibir beneficios directos de los programas. **La Ficha de Clasificación Socioeconómica de Hogares, Familias o Individuos.** Es el instrumento más apropiado para la focalización individual. Consiste en un cuestionario corto que se aplica a los hogares, familias o individuos pobres para obtener con detalle información relacionada con empleo, ingresos y características de las viviendas. Una ficha apropiada ha sido diseñada por el DNP-Misión Social<sup>13</sup>, y estará disponible, con sus instructivos de aplicación, para la utilización por parte de los municipios y distritos en febrero de 1994. La ficha de clasificación socioeconómica deberá ser adoptada por todos los municipios y distritos a partir de enero de 1995. La misma ficha deberá ser utilizada para la identificación de beneficiarios de los programas especiales de auxilios a ancianos indigentes. También deberá utilizarse para la identificación de beneficiarios del régimen subsidiado de Seguridad Social en Salud, mientras que el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud define los criterios generales que deberán ser utilizados por las entidades territoriales para la adjudicación de subsidios. En ausencia de la ficha, durante 1994 esta información [Diagnósticos epidemiológicos, información recogida por trabajadoras sociales y promotoras de salud, información ICBF] podrá utilizarse para la entrega de subsidios a la demanda en los programas de salud. Para la entrega de subsidios a la demanda a la vivienda deberán utilizarse las metodologías establecidas por el Inurbe...<sup>14</sup>.

Así, la función de identificar áreas pobres dentro de los municipios y distritos se otorga a la ESE y la función de definir individualmente la población pobre y vulnerable se asigna al Sisbén.

---

<sup>12</sup> Tomado de El Documento Compes Social número 22 del 21 de enero de 1994. Pgs 7 y 8.

<sup>13</sup> Ver anexo: ficha Sisbén

<sup>14</sup> Tomado de El Documento Compes Social número 22 del 21 de enero de 1994. Pgs 9 y 10

#### **1.1.4. ¿CÓMO OPERA EL ESQUEMA DE COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LA ESE Y EL SISBÉN?**

Como se anotó en los apartes anteriores, en Colombia se adoptó técnica y legalmente un esquema de complementariedad entre la Focalización Geográfica (ESE) y la Focalización Individual (Sisbén) del Gasto Público Social, el cual funciona con un primero y un segundo nivel de focalización respectivamente. El primer nivel es la estratificación socioeconómica (focalización geográfica) y el segundo nivel es el Sisbén (focalización individual).

##### **Población Objeto del Gasto Social: Población Focalizada**

Las personas objeto de subsidios en Colombia son las que se localizan en estrato uno y dos y al tiempo, en nivel uno y dos del Sisbén.

Con la ESE se identifica la población pobre y mediante el Sisbén se identifican los más pobres entre los pobres a los cuales el Estado llegará con programas, proyectos y subsidios. Así, todas las personas sisbenizadas se encuentran en las zonas con menor estrato socioeconómico.

En primer lugar se debe estratificar y clasificar la población en estratos del uno (1) al seis (6)<sup>15</sup>, donde las personas que residen en viviendas clasificadas en estrato uno son las más pobres y las clasificadas en estrato seis (6) son las que tienen mayor capacidad económica.

Luego, se aplica Sisbén a las zonas identificadas en los Estratos Uno (1) y Dos (2). Y, esta población sisbenizada<sup>16</sup> se clasifica en seis (6) niveles socioeconómicos que dependen de los rangos en el puntaje asignado al aplicar la ficha<sup>17</sup>.

Así, las personas clasificadas en los seis (6) niveles del Sisbén, se encuentran todas clasificadas en las zonas de estrato uno y dos<sup>18</sup>.

En el documento Conpes Social 55 de 2001, en su Anexo 2, se presenta el siguiente gráfico para ilustrar la complementariedad entre estratificación socioeconómica y el Sisbén:

---

<sup>15</sup> Según los artículos 102 de la ley 142 de 1994 y 16 de la ley 689 de 2001, la estratificación socioeconómica clasifica en seis (6) estratos los inmuebles residenciales: Estrato Uno (Bajo – Bajo), Estrato Dos (Bajo), Estrato Tres (Medio – Bajo), Estrato Cuatro (Medio), Estrato Cinco (Medio – Alto) y Estrato Seis (Alto). Ver anexo metodológico: metodología de estratificación socioeconómica.

<sup>16</sup> Población sisbenizada es la población encuestada con la ficha del Sisbén.

<sup>17</sup> Ver anexo metodológico: metodología Sisbén.

<sup>18</sup> con algunas excepciones que son las personas que viven en otro estrato que solicitan ser sisbenizadas (por demanda).

**Gráfico 1:** La Focalización Geográfica y Focalización Individual en Colombia

### ***Focalización geográfica y focalización individual***



Fuente: Documento Conpes 55. Anexo 2.

### **Ejemplo: El Caso de Bogotá, zona urbana**

En Bogotá se hace un primer proceso de focalización (nivel uno) identificando las zonas con estratos uno y dos que son consideradas como de pobres<sup>19</sup>. Y luego, se aplica el segundo proceso de focalización (nivel dos), se sisbenizan los hogares y núcleos familiares que habiten estas zonas previamente determinadas.

Veamos gráficamente, para el caso de Bogota D.C., como operan los dos niveles de focalización<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> SE DEBE SOLICITAR LA NUEVA ENCUESTA? "NO". A quienes ya fueron encuestados, se les aplicará nueva encuesta para actualizar la información y a quienes aún no se les ha aplicado y viven en estratos 1 y 2, deben esperar la realización de la encuesta, UNICAMENTE, en su lugar de residencia. No necesitan solicitarla. El SISBEN llegará a sus casas. En <http://www.dapd.gov.co/sisc.htm>

<sup>20</sup> Tomamos cartografía DAPD que contiene la estratificación socioeconómica de la ciudad de Bogotá del año 2002. En [www.dapd.gov.co](http://www.dapd.gov.co)

### NIVEL UNO DE FOCALIZACIÓN

Focalización Geográfica Identificar por Estrato Socioeconómico, donde viven los pobres de la ciudad.

### NIVEL DOS DE FOCALIZACIÓN

Focalización Individual. Sisbenizar sólo las personas que habitan las zonas Estrato Uno y Dos

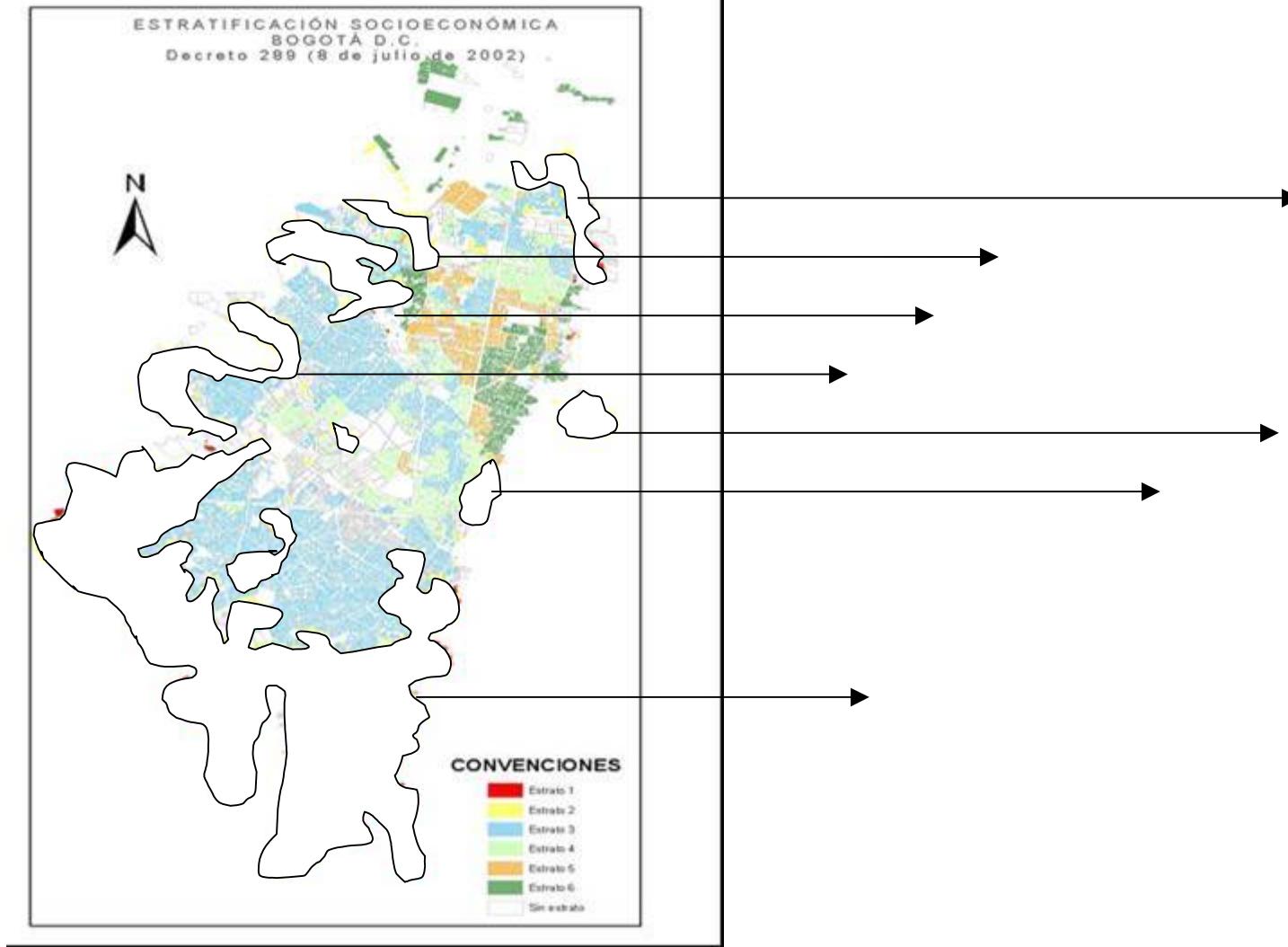


Gráfico 2: INFOGRAMA UNO DONDE SE VISUALIZA LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ. Fuente: [www.dapd.gov.co](http://www.dapd.gov.co)

## **1.2. REPASO COYUNTURAL DE LOS DOS MÉTODOS**

En el período comprendido entre 1998 y 2001, como lo ordenó el Conpes Social 040, se da cuenta de la evaluación del método de focalización individual –Sisbén- pero no así del método geográfico –ESE-. A partir de esta evaluación, se procede al desplazamiento, o subsumpción<sup>21</sup> de la Estratificación Socioeconómica. Este análisis se aborda en los apartes siguientes que describen la problemática.

### **¿Qué ha Pasado con el Sisbén en los Últimos Años?**

De manera exclusiva emitió el documento Conpes Social 055 del 22 de noviembre de 2001 que reforma el Sisbén, buscando fortalecerlo y procurando su aplicación en todos los planes, programas y proyectos que estén relacionados con el gasto social en Colombia. Los contenidos de dicho documento serán presentados y analizados a lo largo de este escrito.

### **Procesos Que Se Están llevando A Cabo Hoy en Sisbén**

#### **Gestión directa:**

- Con base en las recomendaciones del documento Conpes 55 de 2001 se diseñó una nueva metodología y un nuevo proceso, denominados Nuevo Sisbén.
- El Gobierno Nacional suscribió crédito internacional<sup>22</sup> y reservó dinero del presupuesto nacional para sisbenizar<sup>23</sup> todos los municipios del país, a precios unitarios calculados por el Departamento Nacional de Planeación y tomando como piloto a varios departamentos del sur del país.
- Se planeó y está en ejecución un proceso de capacitación de todos los municipios del país.
- Aunque se propuso sisbenizar a todos los municipios del país para el año 2003, en razón a que fue un año electoral se decidió aplazar los procesos para el primer semestre de 2004.

#### **Gestión indirecta:**

Se está procurando que toda la normatividad del país, en especial la reglamentaria de la ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo, tenga como único instrumento de focalización del Gasto Social al Sisbén.

---

<sup>21</sup> Viene del verbo subsumir que para la real academia de la lengua proviene de -sub- y el lat. sum re, tomar-. Y sus acepciones son: 1. Incluir algo como componente en una síntesis o clasificación más abarcadora. 2. Considerar algo como parte de un conjunto más amplio o como caso particular sometido a un principio o norma general. Fuente: [www.rae.es](http://www.rae.es) Real Academia de la Lengua Española.

<sup>22</sup> Crédito suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y en ejecución con el Programa de las Naciones Unidas –PNUD- en convenio con el Departamento Nacional de Planeación.

<sup>23</sup> Sisbenizar consiste en aplicar la encuesta, capturando la información en campo.

## ¿Qué Ha Pasado Con La Estratificación Socioeconómica En Los Últimos Años?

La estratificación socioeconómica en el país, ha evolucionado activamente durante el período 1993 – 2003, a tal punto que se han emitido documentos Conpes, leyes y decretos que reglamentan los procesos técnicos y las responsabilidades en la materia. Todos ellos sin desmontar su uso instrumental en la asignación del gasto social, desde el punto de vista legal y práctico.

### Cuadro 2: Resumen normativo de la estratificación socioeconómica –ESE-.

• <u>Leyes</u>	• <u>Conpes Económico:</u> Documento CONPES 2904 - DNP: UDS. LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA AVANCES Y RETOS. Santa Fe de Bogotá, D.C., febrero 12 de 1997	• <u>Conpes Sociales:</u> Documento CONPES SOCIAL 22 -DNP: UDS-Misión Social. FOCALIZACION DEL GASTO SOCIAL EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Santafé de Bogotá, Enero 21 de 1994. Documento CONPES SOCIAL 040. DNP: UDS – Misión Social. FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL. Santa Fe de Bogotá, D.C. septiembre 24 de 1997
<b>Ley 142 de 1994</b> (Julio 11) Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Artículo 101 a 104. "Estratificación Socioeconómica".		
<b>Ley 177 de 1994</b> (Diciembre 28) Por la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones. [La L. 136 se refiere a la modernización y organización de los municipios]. ARTICULO 10: Plazos.		
<b>Ley 188 de 1995</b> (Junio 2) Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998. Artículo 34. Plazos y Subsidios a los SPD vía estratificación socioeconómica.		
<b>Ley 383 de 1997</b> (Julio 10) Por la cual se expedien normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones. Artículo 55. estratificación socioeconómica de las zonas rurales.	<b>Decreto 0969 de 1991</b> (Abril 12) Por el cual se reglamentan el Decreto-ley 3069-68 y la Ley 81-88, capítulo 5º	
<b>Ley 505 de 1999</b> (Junio 25) Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996.	<b>Decreto 0970 de 1991</b> (Abril 12) Por el cual se reglamentan el Decreto-ley 3069-68 y la Ley 81 de 1988 capítulo 5o.	<b>Decreto 0990 de 1992</b> (Junio 10) Por el cual se modifican parcialmente los Decretos 969 y 970 de 1991. [Estipula los procesos de estratificación de los municipios]
<b>Ley 689 de 2001</b> (agosto 28) Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994. CAPITULO UNICO: Estratificación socioeconómica. Artículo 16. número de estratos y límites de estrato por acceso a SPD. Artículo 17: Modificación de las competencias referentes a los reclamos relacionados con estratificación socioeconómica.	<b>Decreto 2220 de 1993</b> (Noviembre 5) Por el cual se reglamenta el artículo 6o. del Decreto 2167 de 1992.	
<b>Ley 732 de 2002</b> (enero 25) Por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado.	<b>Decreto 1538 de 1996</b> (Agosto 27) Por el cual se reglamenta el Título VI, Capítulo IV de la Ley 142 de 1994 y el artículo 34 de la Ley 188 de 1995 sobre estratificación socioeconómica.	<b>Decreto 2034 de 1996</b> (Noviembre 6) Por el cual se modifican los artículos 5º, 8º y 9º del Decreto 1538 de 1996 y se dictan otras disposiciones. [Estratificación de la población]

FUENTE: GESE. DNP

### Procesos Que Se Están llevando A Cabo Hoy en Estratificación Socioeconómica

Según la Ley 505 de 1999, todos los municipios del país deben calcular la Unidad Agrícola Familiar Promedio Municipal como insumo básico para la realización de la Estratificación Socioeconómica rural.

Por otra parte, la Ley 732 de 2002, ordenó al Departamento Nacional de Planeación el diseño de nuevas metodologías para estratificar las cabeceras municipales del país y

establece nuevos plazos a los alcaldes al respecto. Esos plazos fueron propuestos por la Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo.

Estos mandatos legales refuerzan los procesos de estratificación socioeconómica en el país y buscan a partir de la unificación de criterios, la inclusión de variables adicionales que tengan que ver con la capacidad de pago, la calidad de vida y la situación socioeconómica de todos los habitantes de nuestro país.

## **1.3. EL DESMONTE DE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA EN COLOMBIA**

Hoy, contrario a la complementariedad antes observada de los dos métodos de focalización del gasto social en Colombia, el Sisbén trata de subsumir la Estratificación Socioeconómica, reduciéndola a un simple dato o mapa, buscando preeminencia, protagonismo y porque no decirlo “USO INSTRUMENTAL”, al momento de implementarse las políticas sociales en nuestro país.

### **1.3.1. LA SUBSUMCIÓN DE LA ESTRATIFICACIÓN POR PARTE DEL SISBÉN.**

Se convierte a la ESE en un mapa: Veamos algunos contenidos en la nueva metodología del Sisbén:

“...¿Cómo se focaliza el Gasto Social? “...Focalización geográfica consistente en invertir en zonas pobres, identificadas de antemano mediante mapas de pobreza construidos con información del Departamento Nacional de Planeación, Dane, Empresas de Servicios Públicos, Secretarías de Bienestar Social del Municipio, ICBF, Organizaciones No gubernamentales, iglesia y otras instituciones. Este método es especialmente útil para orientar el gasto en infraestructura de servicios cuando falten escuelas, puestos y centros de salud y saneamiento y programas de subsidios de grupos específicos de población. Todos los habitantes de la zona en referencia son beneficiarios del gasto. El instrumento de focalización aquí, son los mapas socioeconómicos o de carencias de la población por barrio, vereda u otra definición geográfica...<sup>24</sup>”.

Y el Sisbén subsume<sup>25</sup> la Estratificación:

“...Un instrumento que permite el manejo integrado y moderno de los tres métodos mencionados [Focalización por programa, Focalización Geográfica y Focalización Individual] es el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales –Sisbén, desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación –DNP–...<sup>26</sup>”.

Esta presentación de la estratificación como un mapa y no como un método e instrumento de focalización del gasto social en el país, se origina en el documento Conpes Social 55 de 2001. En el se evidencia el vacío sobre la estratificación, se deja de lado o simplemente no se menciona.

---

<sup>24</sup> Ver Manual del Nuevo Sisben. “Sisben 2002” Cartilla Uno. Páginas 5 y 6.

<sup>25</sup> Viene del verbo subsumir que para la real academia de la lengua proviene de -sub- y el lat. sum re, tomar-. Y sus acepciones son: 1. Incluir algo como componente en una síntesis o clasificación más abarcadora. 2. Considerar algo como parte de un conjunto más amplio o como caso particular sometido a un principio o norma general. Fuente: www.rae.es Real Academia de la Lengua Española.

<sup>26</sup> Ver Manual del Nuevo Sisben. “Sisben 2002” Cartilla Uno. Páginas 5 y 6.

### 1.3.2. SE PRESENTA EQUIVOCADA COMO UNICA FUNCIÓN DE LA ESTRATIFICACIÓN EN MATERIA DE FOCALIZACIÓN, LA DE INSTRUMENTO PARA OTORGAR SUBSIDIO A LA OFERTA.

En el Anexo 2 del documento Conpes 55 de 2001, no dentro de los contenidos normativos y de política, se presenta un gráfico en el que a la estratificación socioeconómica sólo se le asigna la función de otorgar subsidio a la oferta. Veamos:

**Cuadro 3: ESE como instrumento de Focalización a la oferta:**

La "Focalización Geográfica"	La "Focalización Individual"
<p><b>Instrumento:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Estratificación Socioeconómica:</i> Clasificación de la población con base en las características de la vivienda y del entorno por estratos. Grupos de personas con características similares dadas estas unidades de observación.</li> </ul> <p><b>En qué consiste:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de áreas geográficas en las que se concentra la población pobre, para dentro de ellas aplicar los programas sociales a todos sus habitantes.</li> </ul> <p><b>Dirigida a focalizar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de infraestructura y dotación, y de saneamiento ambiental, así como el desarrollo de una política tarifaria diferencial para el pago de servicios públicos domiciliarios.</li> </ul> <p><b>Qué permite:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Desarrollo de programas de beneficio general:</i> que todos los habitantes de un estrato se beneficien por igual del desarrollo y ejecución de programas generales de infraestructura y de menores tarifas para el pago de servicios públicos (subsidiares: estratos 1 a 3). No tiene en cuenta, ni capta las condiciones socioeconómicas individuales de las personas y familias; se centra en calificar las características físicas exteriores de las viviendas del sector y del nivel de desarrollo de su entorno, para clasificarlas en el estrato que según aquéllas y éste les corresponda.</li> </ul>	<p><b>Instrumento:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Sistema de Selección de Beneficiarios de los programas Sociales, SISBEN:</i> Identificación y clasificación, en 6 niveles, de la población más pobre y vulnerable, con base en la información relacionada con educación, habitamiento, calidad de la vivienda, su equipamiento y servicios, aspectos demográficos, el ingreso, la ocupación y la seguridad social.</li> </ul> <p><b>En qué consiste:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de hogares, familias e individuos pobres que por sus características socioeconómicas o de vulnerabilidad, califican para recibir beneficios directos de los programas.</li> </ul> <p><b>Dirigida a focalizar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas sociales para atender, preferencialmente, a la población más pobre y vulnerable.</li> </ul> <p><b>Qué permite:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Identificar y ordenar hogares, familias e individuos que por sus características socioeconómicas o de vulnerabilidad, califican para recibir, prioritariamente, los beneficios de los programas;</i></li> <li>• <i>Una mejor equaldad en la asignación de subsidios.</i> Frente a las restricciones presupuestales cada vez mayores, permite determinar qué familias y personas, partiendo de las más pobres, merecen la atención prioritaria.</li> <li>• <i>Conocer los perfiles de pobreza de las poblaciones más deprimidas.</i> Herramienta para la planeación local.</li> </ul> <p><i>La inclusión de diferentes grupos de población</i></p>

Fuente: Documento Conpes Social 055

Con la presentación de éste anexo, se muestra como a la ESE se le niega la posibilidad de ser un instrumento de focalización del gasto social vía demanda, como si las personas de estrato socioeconómico uno y dos, sólo padecieran necesidades de puentes, vías y acueductos, todas ellas obras de infraestructura con beneficio colectivo.

## **1.4. EL INCUMPLIMIENTO DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, NORMATIVOS Y DE POLÍTICA.**

### **Incumplimiento Constitucional:**

La Constitución Política de Colombia, claramente adopta el enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas para focalizar el Gasto Social, y el Sisbén no toma las Necesidades Básicas Insatisfechas, veamos:

### **Constitución Política de Colombia:**

“ARTICULO 366: El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad **LA SOLUCIÓN DE LAS NECESIDADES INSATISFECHAS** de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación<sup>27</sup>,“

### **Manuales del Sisbén:**

“...A diferencia del NBI, el I-SISBEN permite una ordenación por suma, pues clasifica las personas en orden ascendente de mayor a menor pobreza, toda vez que sus componentes generan unos puntajes que se van sumando entre sí para arrojar valores, en una escala continua, entre cero y cien. La clasificación en orden de pobreza, permite que efectivamente se haga la focalización, puesto que es posible saber quiénes son los más pobres entre los pobres para entregar subsidios de manera prioritaria. Además, permite determinar diversos “puntos de corte”, según las necesidades de cada uno de los programas sociales. A diferencia de la LP, el I-SISBEN mide variables observables y logra mejor aproximación al ingreso ex ante medido por gasto. Con el I-SISBEN, es posible que si los recursos son insuficientes para la población elegible, se otorguen subsidios primero a los más pobres, y si los recursos superan la población elegible, se puedan otorgar subsidios a personas menos pobres, siempre y cuando se hayan cubierto primero los más pobres...<sup>28</sup>,“

### **Incumplimiento Normativo y de Política**

Para la ESE no se ha cumplido la revisión ordenada cada tres años por las leyes (la ley 60 de 1993 y 715 de 2001<sup>29</sup>) y para el Sisbén sí.

Para el período 1993 – 1997, en cumplimiento de ese mandato legal, el Documento Compes Social 40 recomendó continuar aplicando la ESE como instrumento de focalización del gasto social y, al igual que al Sisbén, practicarle una evaluación para hacer recomendaciones los tres años siguientes. Pasado el tiempo se observa que para el Sisbén si se cumplió, puesto que se emitieron el documento evaluativo y el Documento Compes Social 55 de 2001 “Reforma del Sistema de Focalización Individual del Gasto Social”. Pero, para la ESE no ha habido ni evaluación, ni documento Compes.

---

<sup>27</sup> Resaltado y Mayúscula puesto para el escrito. No está contenido en la Constitución.

<sup>28</sup> DNP. (2003). Evaluación del Sisben. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Social. Bogotá. D.C. Página 87.

<sup>29</sup> Aunque la ley 715 de 2001 derogó la ley 60 de 1993, se citan las dos leyes ya que para el período 1997 -2000 estaba vigente la ley 60 de 1993. Rescatando que a este respecto, los contenidos son los mismos.

Orden de revisión por parte de la ley:

ARTÍCULO 30 / Ley 60 de 1993: "...El Conpes social, definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios y para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales"

ARTÍCULO 94 / Ley 715 de 2001: "...El Conpes Social definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.."

### **Incumplimiento del decreto 2220 de 1993 y de los Documentos Conpes**

Se está incumpliendo con las disposiciones contenidas en el artículo segundo del Decreto 2220 de 1993 y en los Documentos Conpes Sociales 22 de 1994 y 40 de 1997.

Artículo segundo del decreto 2220 de 1993: "Las estratificaciones socioeconómicas tendrán carácter único, por cuanto se utilizarán para la fijación de tarifas por la prestación de servicios públicos y para la asignación de los subsidios que en desarrollo del artículo 30 de la ley 60 determine el Conpes para la política social.

El Conpes social 22 de 1994 dispuso que "los beneficiarios del gasto social se identificarán a través de la estratificación socioeconómica y de la ficha de clasificación socioeconómica" (Conpes Social 22; 1994, 8-10)

El Conpes Social 40 De 1997 recomienda mantener los criterios de focalización tal como se propone en el presente documento. (Conpes Social 40; 1997, 2)

De acuerdo a lo expuesto, se puede afirmar que se ha venido desplazando "ilegalmente" la ESE.

## **1.5. LA AUSENCIA DE MEDIACIÓN EN MATERIA DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA**

Para nadie es un secreto que el Sisbén ha tenido mayor apoyo institucional, en su diseño, evaluación, ajuste metodológico y en su implementación.

Veamos un paralelo entre la ESE y el Sisbén:

**Cuadro 4:** Mediación Institucional en ESE y Sisbén

ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA	SISBEN
<b>Ley 142 de 1994 y normas reglamentarias:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Unifica los criterios de Estratificación.</li><li>• Establece los subsidios cruzados vía tarifas para subsidiar la demanda de servicios públicos a la comunidad de menores estratos. Por la vía de la focalización geográfica: Estratificación Socioeconómica.</li><li>• Asigna al DNP la función de diseñar las metodologías.</li><li>• Otorga la responsabilidad de estratificar directamente a los Alcaldes.</li></ul>	<b>Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Establece el Nuevo Régimen Subsidiado de Salud.</li><li>• Ordena identificar a los beneficiarios de éste nuevo régimen mediante el método de focalización individual del gasto social.</li><li>• Asigna al DNP la función de diseñar las metodologías.</li><li>• Otorga la responsabilidad de sisbenizar a los Alcaldes.</li><li>• El Acuerdo No 23 de diciembre de 1995 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, exige que se utilice el Sisbén para la selección de beneficiarios del régimen subsidiado de Seguridad Social en Salud</li></ul>

FUENTE : Compilación e interpretación propia

En 1994 no se habían logrado implementar en el país los procesos de estratificación y sisbenización, razón por la cual había deficiencias en la focalización de subsidios a los servicios públicos y estaba estancado el Régimen Subsidiado de Salud en el país, lo cual estaba generando un problema a raíz de los incumplimientos de las leyes 142 y 100 <sup>30</sup> respectivamente.

Así, en materia de Estratificación se emitieron actos administrativos que presionaban a los alcaldes a estratificar antes del 31 de diciembre de 1994 y, actos administrativos que obligaron a las Gobernaciones a mediar en los procesos de sisbenización por medio de las Direcciones Seccionales de Salud de cada Departamento con plazo límite al 30 de junio de 1995.

Así las cosas, los Departamentos y las Direcciones Seccionales de Salud de cada departamento<sup>31</sup>, apoyadas por el Ministerio de Salud, entraron como mediadores en los procesos de implementación del Sisbén, mientras que la Estratificación continuó a cargo sólo de los mandatarios locales.

<sup>30</sup> A partir de enero 01 de 1992, en Colombia se han codificado las leyes de manera continua. Desde esa fecha sólo existe una ley 100 y una sola ley 142. A diferencia de el período antes de la Constitución donde cada año se codificaban las leyes y así existían por ejemplo ley 10 de 1990, ley 10 de 1989, ley 10 de 1988. Por esta razón, cuando nos referimos a las leyes 100 y 142, nos referimos a la época post constitucional de 1991.

<sup>31</sup> Por esta razón, el Sisbén siempre fue relacionado y ha sido relacionado en Colombia con Salud.

La fortaleza en el proceso de implementación del Sisbén que le imprimieron las Gobernaciones y la celeridad que hubo en materia de apoyo desde el Ministerio de Salud, llevaron a que todos los municipios del país se sisbenizáran. Caso contrario sucedió con la estratificación donde la falta de mediación, la falta de voluntad de los alcaldes de turno, la resistencia de las empresas de servicios públicos al acabárseles las facultades de establecer tarifas según el estrato que ellas mismas asignaban, y el poco apoyo que concedió el Departamento Nacional de Planeación a su tarea, llevaron a que los procesos de estratificación en el país se dilataran.

Para la estratificación, la Ley 732<sup>32</sup> de 2002 le asignó a los Gobernadores la función de verificar el cumplimiento (no apoyarlos) de los procesos de estratificación por parte de los alcaldes y, a la Procuraduría General de la Nación la función de verificar que los Gobernadores cumplieran esa función. Por otra parte, las empresas de servicios públicos sólo entran en el escenario una vez los municipios han realizado los estudios y adoptado los resultados, otorgándose un plazo de cuatro meses para aplicarlos. Dichos procesos son vigilados por la Superintendencia de Servicios Públicos.

Como puede observarse, la responsabilidad de realizar la ESE, está sólo en manos del alcalde y, ninguna otra entidad tiene la función de apoyar. Sólo están las funciones de vigilar y controlar e inclusive de sancionar.

Mientras que en Sisbén, las Direcciones Seccionales de Salud, los diferentes Ministerios y en especial el de Salud, así como las Gobernaciones organizan jornadas de capacitación, contratan funcionarios especializados en sistematización de datos y operativos de campo, para apoyar y asesorar el proceso. Inclusive el Documento Conpes Social 55 de 2001, asigna funciones al Gobierno Nacional para crear incentivos a quienes cumplan (no sanciones a quien incumpla), apoyar el proceso, garantizar los recursos para fortalecer la dependencia Sisbén en el Departamento Nacional de Planeación y crear programas que garanticen la aplicación del Sisbén. Al Ministerio de Salud le encomienda desarrollar y articular con las bases del DNP sistemas de información para depuración, evaluación y control de calidad y evitar filtraciones no autorizadas. (Conpes Social 55; 2001, 12-14).

De este modo se busca optimizar la utilización del SISBEN en la selección e identificación de la población objetivo, en términos de pobreza, para cada programa público que involucra subsidios o identificación de determinados grupos de población, para programas de carácter Nacional (Red de Apoyo Social, Becas Paces), institucional (ICBF, INURBE, Ministerio de Educación), o regional. Inclusive asumiendo Planeación Nacional las funciones de control y vigilancia que no le son propias.

---

<sup>32</sup> En su artículo tercero

## **1.6. ARGUMENTOS QUE SE ESGRIMEN A FAVOR DEL SISBÉN E INTERROGANTES QUE AÚN SUBSISTEN**

### **En el Estudio de Evaluación del Sisbén<sup>33</sup>**

Los resultados de la evaluación del Sisbén, estudio realizado durante los años 2001, 2002 y 2003, retoman las recomendaciones y las bondades presentadas en el documento Conpes Social 55 de 2001. En dicho estudio se analizaron: la política de focalización del gasto social, el instrumento de focalización y los aspectos institucionales, concluyendo:

- El Índice Sisbén es un instrumento que genera impacto redistributivo en salud.
- El índice Sisbén reduce los errores de exclusión
- El Sisbén es un camino eficaz para avanzar hacia la universalización de los servicios sociales básicos, en tanto da prioridad a la población más pobre y vulnerable que no tiene acceso, dentro de un marco de sanidad fiscal.

### **En Los Documentos Conpes Sociales 40 de 1997 y 55 de 2001**

Como se muestra en el numeral 2.1.1. el Conpes 40 de 1997 da prioridad al Sisbén sobre la Estratificación:

“...La aplicación de los criterios definidos en 1994 en líneas generales ha sido exitosa y está en proceso de consolidación. Lo más prudente es mantenerlos hasta contar con una evaluación de resultados....Recomendaciones: Mantener los criterios de focalización tal como se propone en el presente Documento, Solicitar al Ministerio de Salud y al Departamento Nacional de Planeación la realización en 1998 de una evaluación de la aplicación del SISBEN para la selección de los beneficiarios del régimen subsidiado de salud...Solicitar al Departamento Nacional de Planeación la realización en 1998 de una evaluación sobre el impacto de la focalización del gasto social a nivel nacional y regional, con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 1997...”<sup>34</sup>,

En el Conpes 55 se hacen explícitas las bondades del Sisbén:

- El índice SISBEN ha demostrado ser eficiente en reducir los errores de exclusión.
- Cerca del 85% de la población considerada pobre está correctamente clasificada
- La encuesta SISBEN se ha aplicado en todos los municipios sin excepción.

A pesar de las bondades identificadas y presentadas a favor del método de focalización individual Sisbén, aún persisten interrogantes que no han sido resueltos y que se presentan con el fin de aportar elementos de análisis.

#### **• ¿Cómo Se Corrigen En El Nuevo Sisbén Las Inconsistencias Técnicas Históricas?**

El Sisbén no corrige las inconsistencias que económica, social y culturalmente se presentan en algunas zonas del país para identificar pobreza cuando los propietarios de grandes extensiones de tierra, propiedades y demás activos, han decidido no invertir en las

---

<sup>33</sup> Estudio Evaluación del Sisbén, páginas 161 a 163

<sup>34</sup> En Conpes 40 de 1997.

características de sus viviendas ni en educación por considerarlos ajenos a sus costumbres<sup>35</sup>?

¿Qué porcentaje de la población, sobre todo rural está bien sisbenizada?. Y, en vista de dificultades como esa, ¿Cuál es el peso que adquiere la variable “estratificación”<sup>36</sup> para determinar el nivel Sisbén de la población?.

En Estratificación Socioeconómica si se han realizado modificaciones metodológicas al respecto ya que se han involucrado variables relacionadas con la propiedad al incorporarse las Zonas Homogéneas Geoeconómicas –ZHGs-, la extensión y propiedad de las fincas como variables para estratificar<sup>37</sup>.

- **• ¿Porqué Se Busca Convencer De Las Bondades Del Sisbén Sobre La Estratificación, Inclusive, Acudiendo A Información No Verídica?**

En la Cartilla emitida por el Distrito Capital, Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD-, con el apoyo y aval del Departamento Nacional de Planeación, denominada “Para la Equidad primero lo primero”, donde se promociona a Sol y Darío (Solidario) como los iconos de la campaña de Sisbenización en Bogotá, se desconoce abiertamente a la Estratificación, su metodología y sus bondades. Vemos como:

Se asigna Estrato a un inmueble de tipo comercial como el caso del almacén de Don Juan. Sólo reciben estrato los inmuebles residenciales. (Artículo 101.4 de la ley 142 de 1994).

No es posible que las viviendas de Don Juan y la de Don Luis tengan el mismo estrato por tener características y materiales de fachada diferentes. La de don Juan, llegado el caso de estar en el mismo lado de manzana, tendría un estrato inferior por considerarse atípica negativa.

- **• ¿Porqué No Se Ha Expedido El Documento Conpes Que Evalúa Y Recomienda Con Respecto A La Estratificación?**

Con base en el interrogante sobre las razones políticas de la problemática, la pregunta obligada es ¿porqué no se ha expedido el documento Conpes que evalúa y recomienda con respecto a la Estratificación?

Con base en los contenidos de éste documento se puede observar el incumplimiento de la normatividad, más aún la ausencia de un documento Evaluación de la Estratificación Socioeconómica en Colombia que permita emitir un nuevo documento Conpes y sentar bases técnicas hacia su fortalecimiento o desmonte.

---

<sup>35</sup> Este es el caso de no pocas zonas del país. Como ejemplo tenemos a los terratenientes y ganaderos de los departamentos de Córdoba y Sucre que viven en viviendas de paja y paredes de madera, inclusive en pisos de tierra, con bajos niveles de educación formal. A ellos se les aplica el Sisbén y siempre van a quedar en los niveles más bajos, teniendo como tienen, gran capacidad económica, financiera e inclusive política.

<sup>36</sup> La metodología de estratificación rural contiene elementos relacionados directamente con la capacidad de pago como extensión y valor de la tierra, identificadas con formación predial y con Zonas Homogéneas Neoeconómicas.

<sup>37</sup> Ver Anexo 1: Resumen Metodológico

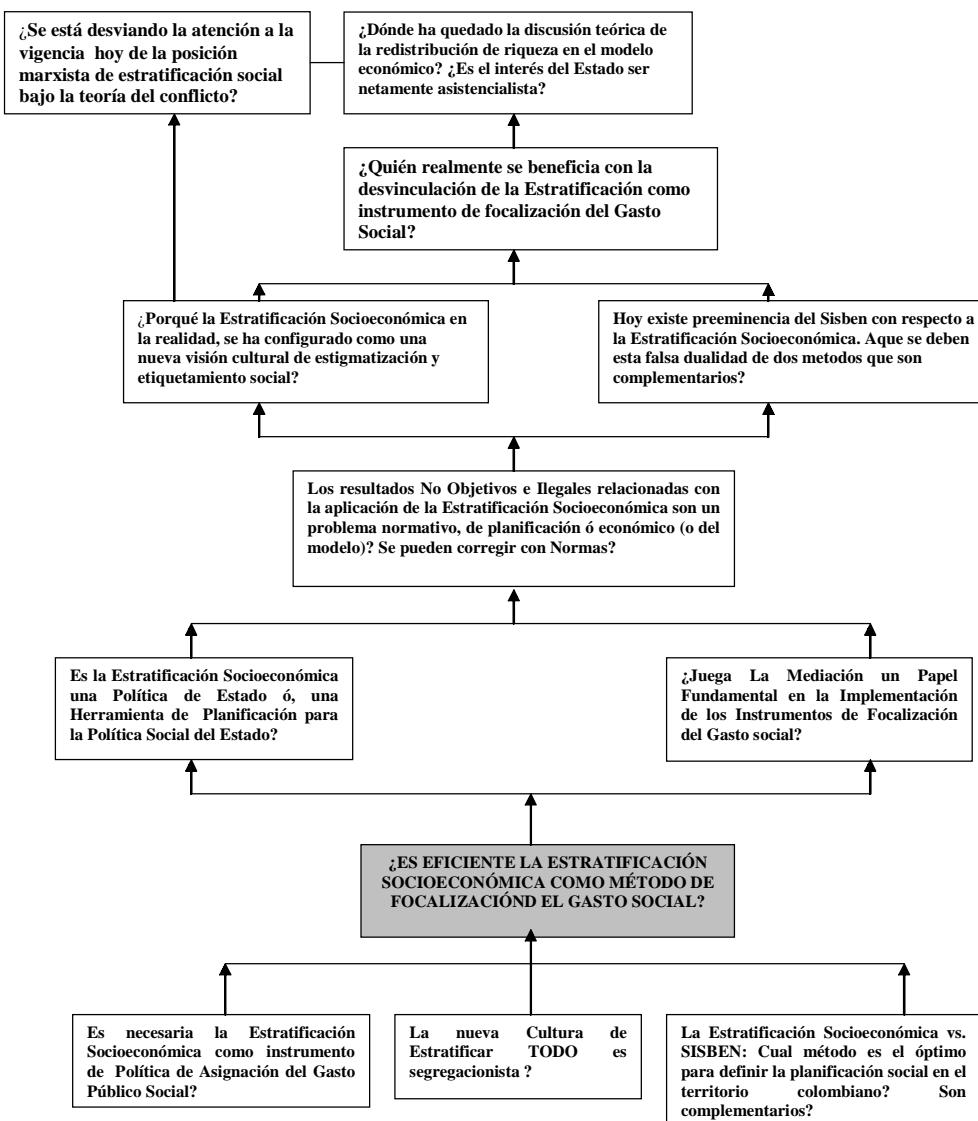
## 2. PREGUNTAS Y OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

### 2.1. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Las preguntas de investigación surgieron originalmente con el interés de abordar el tema. Con el desarrollo del trabajo se trata de hacer un acercamiento a cada una de las inquietudes presentadas.

Con el fin de jerarquizar las preguntas, se construyó el árbol de preguntas con base en la metodología de Marco Lógico.

**Gráfico 3:** Árbol de Problemas



**Fuente:** Diseño Propio

## **2.2. Objetivo General:**

Analizar la Estratificación Socioeconómica (ESE) como mecanismo herramienta de Focalización del Gasto Público Social y su complementariedad con el Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN) para el cumplimiento de dichas funciones.

### **3. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

La búsqueda del desmonte de la ESE como Instrumento de Focalización del Gasto Social en Colombia, obedece a la tendencia por convertir el gasto social en un asistencialismo velado (encubierto).

La ESE como método de focalización, ha mostrado su eficiencia y complementariedad con el SISBEN. Sin embargo, el Sisbén es más atractivo para los administradores de política por su función asistencialista en los programas estatales.

Mientras que la Estratificación Socioeconómica permite observar la estructura e inequidad de la sociedad a partir de la identificación de la localización de la pobreza, la riqueza y la Segregación Socio espacial; la sisbenización es una estrategia para achicar la pobreza (Vía método de cuantificación), generando un “efecto” de mayor gasto social y mayor cobertura.

## **4. APROXIMACIÓN TEÓRICA, CONCEPTUAL Y NORMATIVA**

### **4.1. TEORIA DE LA ESTRATIFICACIÓN: DISCUSIÓN**

"Estratificación Social es el nombre desde el que los sociólogos estudian la desigualdad en la sociedad, es decir, la distribución desigual de bienes y servicios, derechos y obligaciones, poder y prestigio"

James Littlejohn

#### **LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA COMO RECUENTO HISTÓRICO DE LA DESIGUALDAD**

Los distintos sistemas de estratificación social surgen desde las primeras sociedades. Históricamente han existido la esclavitud, las castas, los estamentos y las clases<sup>38</sup>.

“Fue hace unos 5000 años cuando surgieron las primeras “civilizaciones” en la zona que identificamos hoy día como Irán, Irak, Egipto e Israel. Fue allí y entonces cuando, también, se considera que se desarrollaron las primeras sociedades verdaderamente estratificadas. En los estadios de nómadas y de agricultura incipiente que pertenecieron a las tres civilizaciones más antiguas: en Mesopotamia, Egipto y el Valle del Indo -, la humanidad, al parecer, carecía de la compleja organización económica y el número de población, que deben existir antes de que los sistemas permanentes de estratificación puedan echar raíces. Hasta que la gente de esta zona se asentó en los grandes valles ribereños de la “fértil crémida” y forjaron una economía basada en la ganadería doméstica y el cultivo de los cereales, eran, al parecer, grupos errantes de recolectores de alimentos, pescadores y cazadores. Pero una vez que los desiertos limítrofes les condujeron a los ricos valles y les animaron a formar sus primeras instalaciones verdaderamente permanentes, rápidamente obtuvieron grandes refinamientos políticos, económicos, estéticos y sociales<sup>39</sup>. ”

La estratificación socioeconómica ha sido un tema abordado históricamente y ha retomado diferentes acepciones que van desde las definiciones religiosas, técnicas, de la sociología y de la economía; hasta las del diccionario, incluyendo varios autores que coinciden en afirmar que el origen del concepto de Estratificación se le debe a las ciencias exactas, a la física y a la geología<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> En [www.uned.es/113020/p302b.htm](http://www.uned.es/113020/p302b.htm)

<sup>39</sup> Harold M. Hofges,Jr. 1974. LA ESTRATIFICACION SOCIAL. Las Clases en America.Editorial Tecnos. Madrid. Pg. 35.

<sup>40</sup> El término, que proviene de la geología, se incorporó a la sociología en la década de 1940. La estratificación social, a diferencia de la geológica, lleva implícita la evaluación de los distintos estratos (capas sociales jerarquizadas) según una escala de valores (ingresos económicos, nivel de educación o grado de autoridad). En [www.cvd.edu.ar/materias/primeros/513c3/te...atificacion.htm](http://www.cvd.edu.ar/materias/primeros/513c3/te...atificacion.htm).

Los profetas bíblicos tales como Isaías, Jeremías y Ezequiel habían denunciado los crueles excesos de las clases gobernantes; hablaron de tierras de promisión en las que la riqueza sería distribuida equitativamente entre todo el pueblo.

Esta lucha se renovó en la Roma de la era cristiana cuando los filósofos ridiculizaron los conflictos de clases de su decadente sociedad. Algunos pedían incluso el retorno de la naturaleza y la sociedad tribal primitiva y resultaron ser, en vista de las incontenibles invasiones bárbaras, inconscientes profetas. De modo más amplio San Agustín esbozó en La Ciudad De Dios una teocracia gobernada por la paz de Dios, la fraternidad y la igualdad social (Harold M. Hofges Jr.; 1974 , 59 y 60).

“...Milenios antes de que los hombres intentasen medir y calcular las propiedades de la estratificación social, los filósofos teorizaron acerca del asunto. Y es a los teóricos ya sus teorías algunas modestas y olvidadas y otras, sin embargo de gran importancia- a los que ahora dirigimos nuestra atención. En honor a la verdad, hemos de limitarnos a una sucinta consideración de sus aportes. Sin embargo, la cuestión de la estructura y dinámica de la estratificación carecería de contenido significativo, sería imagen sin forma, sombra ni color, si pasásemos de largo las aportaciones de, por ejemplo, Platón [41] y Aristóteles [42], de More [y Bacon<sup>43</sup>] Saint-Simón, y sobre todo, de Karl Marx y Max Weber. Tampoco

<sup>41</sup> “...Unos treinta siglos separan los comienzos de la historia escrita de la antigua Mesopotamia de la aparición de la República de Platón; las sociedades según sabemos, habían estado estratificadas durante estos miles de años. Con todo, el dialéctico griego fue, al parecer, el primero en especular de la forma escrita acerca de las divisiones sociales que llamamos clases. Si bien Platón era idealista, también era patrio y miembro activo de la sociedad ateniense; era, en su contexto de su época, una abstracción irreal, que la mayoría de los hombres están, de hecho destinados a seguir y sólo unos cuantos son adecuados para dirigir. De este modo, aunque su sociedad modelo carecía de riqueza o pobreza extrema, así como de esclavitud (y hemos de recordar que uno de cada tres de los contemporáneos atenienses de Platón era un esclavo), las divisiones de clases sociales habían de ser un aspecto fundamental de su República. De hecho, las divisiones de clase habían de ser semejante a la propia mèdula de la ciudad – estado ideal. Platón imaginó tres clases de éste género: la más baja y amplia en número será la formada por los productores de víveres, fabricantes de ropa y constructores de edificaciones; a segunda estará formada por los guerreros a los que se les confía la defensa del Estado y la tercera constará de los guardianes que gobernarán. Debido a que la vida económica y social ha de estar basada en un sistema comunista, cada clase es necesaria para el bienestar de la ciudad – estado; sin embargo, los guardianes, los menos en número, constituyen la más importante. La comunidad de bienes de Platón fue pensada, al parecer para contestar la reiterada pregunta atinense de ¿Qué es Justicia?....Al oponerse a las grandes desigualdades económicas, Platón se adelantó de modo excepcional a su tiempo; sus ideales eran muy poco practicados en la sociedad atinense que conoció..”. En Harold M. Hofges,Jr. 1974. Pg 59 y 60.

<sup>42</sup> “ARISTÓTELES el Justo Medio. Si Platón tuvo por maestro a Sócrates, del mismo modo Aristóteles se benefició de sus veinte años en la academia de Platón. Discípulo ferviente de Platón, Aristóteles, sin embargo, incluso rechazó el Estado ideal de su Maestro. Aunque carentes del fuego y la gracia literaria de las doctrinas platónicas, las obras de Aristóteles en particular su Ética y su Política, han causado probablemente mayor impacto, en épocas posteriores. Al igual que muchos griegos cultos, este tutor de Alejandro Magno era partidario de las virtudes clásicas de moderación, orden, control y equilibrio sintetizadas en el concepto del “justo medio”. Tal vez consecuente con ello se opuso a la total sistematización de las vidas de los ciudadanos por parte del Estado, como sugería Platón; y aunque criticó menos la democracia, en cierto sentido temió un gobierno democrático. Escribe Aristóteles en la Política que la mejor comunidad política está formada por ciudadanos de clase media. La ciudad ideal, sosténía, debería constar de “...iguales y semejantes, y éstos son generalmente de clase media”. De este modo la moderación debe quedar asegurada y se debe impedir el exceso. Se oponía, en el mismo sentido, al control por parte de los otros elementos que consideraba presentes en todos los estados: los muy ricos y los muy pobres. Los primeros según él, no están dispuestos a someterse a la autoridad, y los últimos no sólo están demasiado degradados para participar como ciudadanos sino que son biológicamente inferiores. En Harol Hodges. Pg 53.

<sup>43</sup> More y Bacon, los utópicos ingleses: Catorce años antes del primer viaje de Colón al Nuevo Mundo, nacía sir Thomas More, el hombre que acuñó la palabra “utopía”. Afamado hombre de letras y Lord Canciller de Inglaterra, fue humanista. Perfectamente consciente de las injusticias sociales que prevalecían en Inglaterra de su tiempo, estaba convencido de que el verdadero estado de la naturaleza era el de la inocencia, que el hombre debía volver a una forma de vida más sencilla, modelada según los ideales comunistas propuestos por los primeros padres de la Iglesia. More decía que todo ciudadano, en su utopía basada en la agricultura, había de tener igual participación en el Gobierno y, el sobrante de la cosecha había de distribuirse entre todos los que trabajaban. Francisco Bacon escribió su Nueva Atlántica unos cien años más tarde, Inglaterra acababa de surgir como nueva potencia mundial. La Atlántida de Bacon, al igual que la Utopía de More, era una isla paradisíaca; pero más que la igualdad social el fin ideal consistía en la libre actividad intelectual. Contemporáneamente, sin embargo, Thomas Campanella estaba preconizando un Estado absolutamente comunista, carente de pobres y ricos en su City of the Sun.

obraríamos inteligentemente si no participásemos en la controversia “estructural – funcional”

Las clases sociales modernas, a diferencia de las feudales, no son ni entidades legales ni son grupos organizados y autoconscientes. No existen criterios oficiales, rígidos, de posición de clase. Los símbolos de Status alto y medio son, en principio accesibles a cualquiera que tenga el dinero suficiente para comprarlos. Más importante todavía, las fronteras que separan los niveles de clase son más “abiertas” que nunca lo han sido. Ya no están herméticamente cerradas de hecho o en principio. (Harold M. Hofges Jr.; 1974, 53).

El sociólogo alemán Max Weber enunció tres tipos de interpretación de la estratificación: “.....La clase, fundada en las diferencias económicas, el estatus, fundado en el prestigio, y el partido, fundado en el poder político. El sociólogo estadounidense Pitirim A. Sorokin diferenció la estratificación económica, la política y la basada en la profesión. Sin embargo, hay numerosos criterios: riqueza, renta, cultura, popularidad y otros”.

Estratificación social en sociología<sup>44</sup>, es un concepto que hace referencia a la distribución de individuos o grupos en estratos superiores e inferiores, que forman una jerarquía de prestigio, dinero y poder.

Veamos algunas acepciones al respecto:

“Estratificación Social es el nombre desde el que los sociólogos estudian la desigualdad en la sociedad, es decir, la distribución desigual de bienes y servicios, derechos y obligaciones, poder y prestigio ” (James Littlejohn : 1984). En sociología la estratificación social es un concepto que hace referencia a la distribución de individuos o grupos en estratos superiores e inferiores, que forman una jerarquía de prestigio, dinero y poder<sup>45</sup>

La Estratificación Social<sup>46</sup> en términos generales es considerada como la conformación de la sociedad según un corte en capas dado por la aplicación laboral, el ingreso y la relación de dependencia.

Para Marx, las clases sociales se definen por su relación con los medios de producción -- es decir la propiedad o no de los mismos-- Tomando entonces como eje para determinar la posición estructural en el sistema social, a los medios de producción. Divide a los individuos en dos estratos o clases que se oponen mutuamente y que son antagónicas: Los capitalistas y el proletariado.

Para Max Weber, las clases sociales son ’ ..Categorías sociales con distintas combinaciones entre poder económico, poder político y prestigio social y en consecuencia

---

<sup>44</sup> [www.cvd.edu.ar/materias/primero/513c3/te...atificacion.htm](http://www.cvd.edu.ar/materias/primero/513c3/te...atificacion.htm)

<sup>45</sup> [www.cvd.edu.ar/materias/primero/513c3/te...atificacion.htm](http://www.cvd.edu.ar/materias/primero/513c3/te...atificacion.htm)

<sup>46</sup> [www.mdnh.org/diccionario/estratificacionsocial.html](http://www.mdnh.org/diccionario/estratificacionsocial.html)

con distintas posibilidades de conflicto o acuerdo entre ellas. *Grupos de status*, de posición, prestigio e intereses similares, grupos de poder o *partidos* y agregados de individuos y familias en posiciones económicas semejantes o *clases*. (Weber 1946).

Por otra parte, las definiciones relacionadas que están contenidas en el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE<sup>1</sup>-2001) son:

Estratificación : es la Acción y efecto de estratificar. Donde estratificar: Es disponer en estratos y, Estrato: es la capa o nivel de una sociedad.

Este mismo diccionario establece que Estrato Social es el conjunto de personas que pertenecen al mismo nivel social y que presentan cierta afinidad de costumbres, medios económicos, intereses, etc.

Todos los autores han coincidido en que la estratificación social es la que permite el logro y el acceso a cierto tipo de privilegios, bienes y servicios que la sociedad provee, a partir de un *status*. Status como posición directamente proporcional al nivel educativo y al nivel salarial.

### LAS GRANDES CORRIENTES TEÓRICAS SOBRE ESTRATIFICACIÓN:

Se puede afirmar que las corrientes y posiciones básicas teóricas sobre estratificación socioeconómica son:

- Teoría del Conflicto y,
- Teoría Funcionalista.

No puede tomarse como universalmente válida una u otra teoría. Puede afirmarse --como lo hace BOTTOMORE-- que el Marxismo refleja el carácter de los conflictos sociales y políticos en la Europa del siglo XIX, mientras que el funcionalismo refleja la situación social de los EE.UU., dando importancia a la función integradora de la estratificación social basado en el mérito y la recompensa individual, tendiente a conservar el equilibrio social.

#### **4.1.1. ENFOQUE ESTRUCTURALISTA: DE CONFLICTO**

##### TEORIA DEL CONFLICTO

Esta teoría surge a partir de la Economía Política<sup>47</sup>, y busca interpretar el funcionamiento de la economía capitalista y, el antagonismo entre clases manifestado en la lucha por apoderarse de los medios de producción (y por esa vía de la plusvalía y los excedentes que se generan en la sociedad). Es desarrollada inicialmente por Carlos Marx y retomada por el filosofo Max Weber.

---

<sup>47</sup> "Marx, tomara elementos de distinto origen: así toma la idea de clase de la Economía Política, su aplicación a Capitalistas y Proletariado de los socialistas utópicos franceses y el método, la lucha de clases, de la dialéctica Hegeliana". Ibid.

“Para Marx, las clases sociales se definen por su relación con los medios de producción -- es decir la propiedad o no de los mismos-- Tomando entonces como eje para determinar la posición estructural en el sistema social, a los medios de producción. Divide a los individuos en dos estratos o clases que se oponen mutuamente y que son antagónicas: Los capitalistas (incluye a los terratenientes) y el proletariado”.

“Esta división, en dos clases, puede resultar una simplificación de la realidad. Hay que decir que para Marx, no todas las clases resultan centrales para el proceso dialéctico, considera que en las clases medias los artesanos, pequeños industriales y comerciantes, caerán en el proletariado<sup>48</sup>.

La clasificación surge entre las diferentes ..Categorías sociales cuando logran distintas combinaciones entre poder económico, poder político y prestigio social y en consecuencia con distintas posibilidades de conflicto o acuerdo entre ellas. *Grupos de status*, de posición, prestigio e intereses similares, grupos de poder o *partidos* y agregados de individuos y familias en posiciones económicas semejantes o *clases*. (Weber 1946).

Se ha denominado teoría de conflicto a partir de la lucha de clases por poseer los medios de producción. “El conflicto surge, emana, de la posición que cada uno posee dentro del sistema de producción. Pero si bien se basa en un elemento objetivo, la teoría intenta estudiar y facilitar la formación de la conciencia de clase entre los estratos más bajos, para ello toma la idea de las fases de transición de una clase social en su proceso de desarrollo. Hay una primera fase, en la que la clase es una CLASE EN SI, en la que sus miembros no son conscientes de su posición, ni de los controles que actúan sobre ellos, ni de sus verdaderos intereses de clase. Cuando sus miembros toman conciencia de esa realidad, se identifican entre sí, y PIENSAN EN FUNCIÓN DE LA LUCHA CON LA OTRA CLASE, entonces la clase se transforma en una CLASE PARA SÍ. ES SOLO EN ESTA FASE EN LA QUE COMIENZA LA LUCHA DE CLASES”.

Este posicionamiento teórico vigente a lo largo de la historia, muestra como las personas dentro de la clase oprimida pueden tener actitudes de CLASE EN SÍ o de CLASE PARA SÍ. Uno de los objetivos de esta teoría es conocer las causas de esta diferencia.

El conflicto entre los propietarios de la tierra y el capital y los que sólo son dueños de su capacidad de trabajo llevaría necesariamente a la toma de conciencia de clase y a la formación del PROLETARIADO como una clase que es la disolución de todas las clases” y cuyo rol histórico sería la construcción de una nueva sociedad sin clases.

---

<sup>48</sup> El conocimiento de la existencia de otras clases además de las principales, puede apreciarse en escritos de Marx como La Lucha de Clases en Francia (1836) y El 18 Brumario de Luis Bonaparte (1852). Pero lo concreto, es que para esta teoría, la sociedad, va camino a escindirse cada vez mas, en dos clases antagónicas: Burguesía y Proletariado

#### **4.1.2. ENFOQUE FUNCIONALISTA**

##### **TEORÍA FUNCIONALISTA:**

La teoría funcionalista es una interpretación básica de la sociedad, construida por la sociología occidental<sup>49</sup>. Es una línea de pensamiento según la cual, la estratificación social, es un permanente ordenamiento jerárquico de la población de acuerdo a elementos de poder y prestigio, definidos culturalmente<sup>50</sup>.

“Parte de la base --como ha dicho K Davies-- que como la sociedad posee un complejo sistema de funciones diferenciadas, que tienen que ser desempeñadas; es necesario que las personas estén motivadas para asumir tales funciones. Si los deberes relacionados con cada posición fuesen todos igualmente agradables, importantes y requiriesen igual capacidad, no importaría quien lo ocupase por tanto se reduciría el problema de la ubicación social. Pero sucede que en la práctica tiene mucha importancia quien ocupa tal o cual posición. Resulta inevitable entonces que cada sociedad, establezca un sistema de recompensas y su distribución con respecto a cada posición, este sistema se incorpora a la sociedad y constituye la estratificación. Aquí la desigualdad social es un recurso inconsciente creado por las sociedades para asegurarse que las posiciones más importantes sean ocupadas conscientemente por las personas más calificadas... A diferencia de la visión marxista que toma la división de clases como tajante, para el funcionalismo es una cuestión de grados. En la visión Funcional todos poseen prestigio, pero es distinto según la posición, lo mismo ocurre con el poder, educación, etc. No toma la idea de conflicto, como elemento previo, a priori y determinante -- como lo hace Marx-- sino que se ocupa de definir aquellos elementos culturales que atribuyen poder y prestigio a cada uno de los niveles o estratos. Llegando a basarse, en sus posiciones más conservadoras --esta es una de las críticas que se le apunta-- en una cooperación universal...”

El argumento básico sobre el cual se soporta la teoría Funcionalista es que la sociedad se asegura de que las posiciones importantes para el funcionamiento adecuado del sistema sean llenados por las personas mejor calificadas. El hecho de que existan evaluación y remuneración diferencial para las distintas tareas necesarias para la sociedad provee el estímulo necesario para que las personas privilegiadas puedan entrenarse para ocupar las escasas posiciones que tienen la mayor importancia funcional (Davis & Moore, 1945,45).

---

<sup>49</sup> Visiones de la estratificación social en los Estados Unidos de América. Teorías funcionales de la estratificación social: Davis y Moore; Talcott Parsons; estudios sobre prestigio ocupacional. Teorías del conflicto sobre la estratificación social

<sup>50</sup> En [www.cvd.edu.ar/materias/primero/513c3/te...atificacion.htm](http://www.cvd.edu.ar/materias/primero/513c3/te...atificacion.htm)

## **4.2. LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN COLOMBIA**

### **4.2.1. SOBRE EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA**

“...El gasto orientado a los distintos sectores sociales constituye una contrapartida a las reformas institucionales implementadas durante la década del noventa. Los avances en educación, salud, asistencia social, vivienda y servicios públicos de los últimos años se han logrado a través del gasto público, que se acelera a partir de 1992 hasta duplicarse en 1996. Desde este año se inicia una tendencia a la baja. La caída se acentúa en 1999 y, sobre todo, en el año 2000. La disminución del gasto social que se presentó en 1999 es significativa porque en este año el PIB alcanzó uno de sus niveles más bajos. En otras palabras, el gasto social se redujo más rápidamente que el PIB. Esta tendencia descendente es especialmente clara en educación y en seguridad y asistencia social...”

Informe de Desarrollo Humano del DNP - 2003

#### **Definición Adoptada de Gasto Público Social:**

“ La definición adoptada reúne aspectos de las dos definiciones funcionales extremas, esto es, comprende bienes y servicios provistos por el gobierno que en un sentido amplio contribuyen a la formación de capital humano, como también, los que redistribuyen ingreso y alivian la pobreza...La definición utilizada por Coyuntura Social, No. 1(1989) está fundada implícitamente en los mismos criterios: El gasto social es un gasto redistributivo, pues el Estado recoge impuestos de los contribuyentes y los asigna a un determinado objetivo, con el fin de lograr una mejor distribución de bienes y servicios entre los miembros de la sociedad (...) Es importante tener en cuenta que el gasto público social, junto con su carácter redistributivo, responde a necesidades sentidas y manifiestas por los ciudadanos. Representa además, una inversión en capital humano cuya rentabilidad influye en el crecimiento de un país...Por tanto, los sectores incluidos también pertenecen a ambos lados del espectro, estos son: la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda social o pública, energía y gas domiciliar- ; Los programas rurales especiales dirigidos a los pequeños agricultores; la cultura, el deporte y la recreación; el agua potable y el saneamiento ambiental y, finalmente, los programas de capacitación laboral y empleo.<sup>51</sup>”,

#### **Definición Constitucional:**

ARTICULO 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

### **4.2.2. SOPORTE NORMATIVO DE LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA**

A partir de la promulgación de la nueva Constitución Nacional, se ha optado por cambiar el modelo de funcionamiento del Estado a nivel de la Inversión social. La Constitución en sus artículos 356, 357 y 366 adoptó el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas de la Población –NBI- el cual había sido adoptado por la OIT en 1969. Esta definición ordena al

---

<sup>51</sup> VÉLEZ, Carlos Eduardo. (1996). Gasto Social y Desigualdad: Logros y Extravíos. Bogotá D.C. Departamento Nacional de Planeación. Pg. 349 y 350.

Estado intervenir las necesidades de la población en Salud, Educación, Vivienda y Saneamiento Básico.

Constitución Nacional:

ARTICULO 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad **LA SOLUCIÓN DE LAS NECESIDADES INSATISFECHAS** de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación<sup>52</sup>.

Tras esta adopción, surgen preguntas clave: ¿Cómo identificar la población a beneficiar en Colombia? ¿Cuál es la Población más pobre entre los pobres?. ¿A quién debe beneficiar el Gasto? ¿Si alcanzan los recursos para todos los habitantes ó, para todos los que necesitan?

Para dar respuesta a estos interrogantes, a partir de la expedición de la ley 60 de 1993, hoy ratificada con la ley 715 de 2001, se adoptó LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL, como política de estado para llegar a los menos favorecidos. Se otorgó al Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- definir cuales eran los métodos mediante los cuales se identificaban los pobres en Colombia. Allí nació el Documento Conpes 22 de enero de 1994, el cual adopta el método de FOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO SOCIAL DENOMINADO ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y, DE FOCALIZACIÓN INDIVIDUAL DENOMINADO SISBEN QUE CLASIFICA LA POBLACIÓN IGUALMENTE EN SEIS NIVELES DE POBREZA.

LEY 60 DE 1993:

ARTICULO 30. Definición de focalización de los servicios sociales. Defínase focalización de subsidios al proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables.

Para esto, el CONPES social, definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios y para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

LEY 715 DE 2001:

“..Artículo 94. Definición de focalización de los servicios sociales. Focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable...El Conpes Social definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales...”

---

<sup>52</sup> Resaltado y Mayúscula puesto para el escrito. No está contenido en la Constitución.

En todo caso, las entidades públicas al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deberán aplicar los criterios de focalización, definidos por el Conpes Social.

#### **4.2.3. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL**

“Focalizar consiste en encontrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita...<sup>53</sup>,”

La función básica de la focalización del gasto social es la búsqueda de la universalización del acceso a los servicios básicos. La focalización no es válida por sí misma. Es válida sólo cuando sirve para universalizar. La focalización se da con la identificación de la población objetivo.

“...La Constitución Política responde a una concepción moderna de la sociedad, que se manifiesta en los objetivos de universalización de los servicios, y el tratamiento preferencial a los grupos de población más pobre y vulnerable. Dada la actual situación de Colombia, de alta concentración de riqueza y una innegable restricción de recursos, el logro de estos objetivos obliga a plantearse un conjunto de interrogantes básicos a los que deben responder el Estado y la sociedad civil para enfrentar la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

- ¿Cómo avanzar hacia la universalización de los servicios?
- Cuando los recursos no son suficientes, ¿a quién atender primero?
- ¿Cómo promover con los recursos del Estado la ampliación de posibilidades de los ciudadanos y la liberación de la miseria, de la exclusión política y del marginamiento social?
- ¿Cómo lograr una adecuada identificación de los más pobres y vulnerables para los cuales se consagró constitucionalmente un tratamiento preferencial?
- ¿Cómo lograr mayor impacto de la acción estatal en términos de eficacia, eficiencia y equidad?

En las actuales condiciones de Colombia, la lucha contra la pobreza y la desigualdad exigen la intervención del Estado para atender a los grupos menos favorecidos. La literatura económica ha probado ampliamente que el crecimiento no garantiza equidad en sí mismo. Por esto, se obtiene mayor beneficio cuando se atiende al más pobre dentro de los mismos pobres. Este principio es lo que los teóricos expresan cuando dicen que además de tener en cuenta la incidencia (condición de ser pobre) es importante atender la intensidad (menor o mayor distancia del nivel de pobreza) y la equidad dentro de los mismos pobres. Es en este contexto en el que se debe entender y juzgar la estrategia de focalización de la política social en la última década....<sup>54</sup>,

Las formas más aceptadas y aplicadas a nivel nacional e internacional para focalizar el gasto público son la focalización geográfica y la focalización individual.

##### **4.2.3.1. La Focalización Geográfica del Gasto Público Social en Colombia**

Consiste en la identificación de espacios geográficos, basado fundamentalmente en la idea de la discriminación positiva, que hoy toma gran fuerza a partir de las teorías de la

---

<sup>53</sup> CEPAL. (1995). Focalización Y Pobreza. Santiago de Chile. Impreso Por Naciones Unidas. Pg 13 y 14.

<sup>54</sup> DNP., (2003). Evaluación del Sisben. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Social. Bogotá. D.C. Pg 22

segregación socioespacial. La focalización geográfica permite aplicar políticas y programas para desarrollar áreas especiales y conglomerados segregados (CEPAL; 1995, 18). En Colombia éste método es conocido como La Estratificación Socioeconómica –ESE-.

#### Cuadro 5: Focalización Geográfica del Gasto Social en Colombia

##### **Definición<sup>55</sup>:**

La estratificación socioeconómica es el instrumento técnico que permite clasificar la población de los municipios y distritos del país, a través de las viviendas y su entorno, en estratos o grupos socioeconómicos diferentes.

Se realiza principalmente para cobrar los servicios públicos domiciliarios con tarifas diferenciales por estrato y para asignar subsidios en esta área. De esta manera, quienes tienen más capacidad económica pagan más por los servicios públicos y contribuyen para que los estratos bajos puedan pagar sus tarifas.

##### **¿Por qué se realiza?**

Porque Colombia es un **estado social de derecho** fundado, entre otros principios constitucionales, en la solidaridad y en la redistribución del ingreso de las personas que lo integran.

##### **¿Tiene otras aplicaciones?**

En la medida en que localiza geográficamente a la población según sus características socioeconómicas permite también:  
Orientar la planeación de la inversión pública.

- Realizar programas sociales como expansión y mejoramiento de infraestructura de servicios públicos y vías, salud y saneamiento, y servicios educativos y recreativos en las zonas que más lo requieran.
- Cobrar tarifas de impuesto predial diferentes por estrato.
- Orientar el ordenamiento territorial.

Fuente: Manuales de ESE y en la web: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

#### 4.2.3.2. La Focalización individual del Gasto Público Social en Colombia

La focalización individual permite identificar familias o individuos a través de la comprobación del riesgo al cual están sometidos ó, mediante la verificación de su nivel de ingreso, recurriendo a asociaciones probabilísticas o utilizando auto selección (CEPAL; 1995, 20). En Colombia éste método es conocido como el sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales “Sisbén”.

Definición:

**SISBÉN:** Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales

A partir del Nuevo Sisbén:

**SISBÉN:** Sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios de programas sociales

<sup>55</sup> Tomado de [http://dnp.gov.co/02\\_sec/FOCAL/FOCA.HTM](http://dnp.gov.co/02_sec/FOCAL/FOCA.HTM)

## Cuadro 6:Focalización Individual del Gasto Social en Colombia

### Qué es el Sisbén<sup>56</sup>

El Sisbén comprende un conjunto de reglas, normas y procedimientos, que permiten obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos en los distritos y municipios del país.

Es una herramienta básica que facilita el diagnóstico socioeconómico preciso de determinados grupos de la población, se aplica a hogares no colectivos, y es muy útil para la elaboración del plan de desarrollo social de los municipios y la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios para programas sociales, de acuerdo con su condición socioeconómica particular, representada mediante un indicador resumen de calidad de vida - Índice Sisbén.

El proceso de focalización requiere la actualización periódica de la base de datos y el uso de ésta por todas las entidades que operan los programas sociales del orden departamental, distrital y municipal, esto permitirá unificar los criterios de identificación y selección de beneficiarios.

### Objetivos del Sisbén

#### Objetivo general

Establecer un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme de selección de posibles beneficiarios del gasto social para ser usado por las entidades territoriales.

#### Objetivos específicos

- Permitir la elaboración de diagnósticos socioeconómicos precisos de la población pobre para apoyar los planes de desarrollo municipal, y el diseño y elaboración de programas concretos, orientados a los sectores de menores recursos o población vulnerable.
- Contribuir al fortalecimiento institucional del municipio, mediante la puesta en marcha de un sistema moderno de información social confiable.
- Facilitar la clasificación de los potenciales beneficiarios para programas sociales de manera rápida, objetiva, uniforme y equitativa.
- Apoyar la coordinación interinstitucional municipal para mejorar el impacto del gasto social, eliminar duplicidades y facilitar el control tanto municipal, como de la sociedad y entidades que ejecutan programas sociales, posibilitando la asignación de recursos a los más pobres.
- Facilitar la evaluación de las metas de focalización de los departamentos, distritos y municipios, y lucha contra la pobreza en el territorio colombiano.

Fuente: Manuales Sisbén y en la web: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

### Metodologías

Ver Anexo 1 de éste documento donde se presentan clara y sucintamente todo lo relacionado con metodología, variables, proceso estadístico y fichas aplicadas.

<sup>56</sup> Tomado de [http://dnp.gov.co/02\\_SEC/FOCAL/SISBEN.HTM](http://dnp.gov.co/02_SEC/FOCAL/SISBEN.HTM)

### **4.3. LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL COMO ELEMENTO NEOLIBERAL.**

“...Las Formas De Democracia Tienen Un Problema Grave, Y Es Que Tiene Dos Mercados: El Económico Y El Político, Que Son Independientes. Uno Trata De Valores Comerciales Y Otro De Valores Ideológicos. Lo Que Pasó En Los Años 80 Hasta Ahora Es Que El Mercado Económico Empezó A Contaminar El Mercado Político, El Mercado Político Hoy En Día Es Cada Vez Más Económico, Las Ideologías Desaparecieron...<sup>57</sup>,”

Cuando el Estado Colombiano procura garantizar las Necesidades Básicas de la Población-NBI-, en especial a los grupos de población más pobre y vulnerable, se está dando preeminencia a lo físico y tangible como la infraestructura.

“El liberalismo es una teoría que se interesa exclusivamente por la actuación terrenal del hombre [Lo físico]. Procura, en última instancia, el progreso externo, el bienestar material de los humanos; directamente, no se ocupa de sus necesidades metafísicas, espirituales o internas. No promete felicidad y contento; simplemente, la satisfacción de aquellos deseos que pueden satisfacerse a través del mundo externo...El gran fallo del liberalismo consistió, pues, en su despreocupación por las más nobles y profundas aspiraciones humanas” Von Mises (1996).

Según esto, “La pobreza a la que se refieren los discursos y estudios que tanto abundan en la actualidad, ES UNA POBREZA MATERIAL, ECONÓMICA, no una pobreza de espíritu o de dotes artísticas, intelectuales o físicas. Cuando se habla de la pobreza se alude siempre a un contexto socioeconómico, se hace referencia a la carencia de bienes y servicios que tienen determinadas personas o aglomerados sociales....Si unimos lo negativo y lo económico de la pobreza, encontraremos sin dificultad que ésta es, en último análisis, nada más que la carencia de riqueza...<sup>58</sup>,”

Hoy como ayer, las propuestas liberales para garantizar el acceso a bienes y servicios no son universales. Las contraposiciones al libre mercado son notorias, sustentadas e inclusive reales. Este es el caso de las críticas del doctor Joseph Stiglitz quien demostró con su teoría de asimetría de la información que no todos los individuos acceden a la misma información para intervenir en los mercados (Stiglitz; 1998,1)

El liberalismo económico tiene grandes defensores, más aún, argumentando que el bienestar de la población sólo se logra a partir de la economía de mercado, de la economía capitalista. El mismo Friedrich Von Hayek propone la salida a las necesidades y pobreza de las personas, con el ahondamiento del liberalismo económico, a ese respecto afirma que “los intelectuales liberales deben ser agitadores, para invertir las corrientes de opinión hostiles a la economía capitalista. La población mundial es tan numerosa que sólo la economía capitalista conseguirá alimentarla. Si el capitalismo se hunde, el Tercer Mundo se morirá de hambre; eso es lo que ya pasa en Etiopía” (Hayek; 1991, 71)

---

<sup>57</sup> Boaventura De Souza Dos Santos Ponencia Al Foro Mundial Social Temático – 2003. Cartagena 2003

<sup>58</sup> SABINO, Carlos. (1998)“Mitos Sobre La Pobreza” . Revista Ciencia Política, Revista Trimestral Para Colombia y América Latina. Número 49. III-IV Trimestres de 1998. Páginas: 47 y 48.

El argumento de entrada a la focalización por tanto es que las políticas tradicionales aplicadas en América Latina han fracasado, en cuanto a lograr el objetivo de llegar a los pobres y sacarlos de esa condición. Surge la necesidad de focalizar ante la necesidad de relegitimar el Estado y, devolverle credibilidad, así como los instrumentos de focalización se pueden convertir en elementos fundamentales para la disminución del clientelismo(CEPAL; 1995,14).

Argumentos similares al discurso de los promotores de la economía liberal, surgen permanentemente a favor de la focalización, donde se argumenta que focalizar permite (CEPAL; 1995):

- Atacar la pobreza en momentos de crisis por medio de la optimización del gasto y buscando disminuir las necesidades básicas insatisfechas de nuestra población.
- Mejorar el diseño de los programas.
- Aumenta la eficacia en los programas.
- Aumenta el impacto en el programa.
- Permite excluir a quienes no afecta la necesidad prevista en el programa.

Estos argumentos de eficiencia y optimización de recursos son básicos y, permiten a los planificadores o, gobernantes de turno, proponer Planes de Modernización y Programas de Autogestión ciudadana.

La idea entonces de focalizar se enmarca en la intención de garantizar la igualdad de oportunidades y de condiciones a los individuos democráticos y egoístas que buscan la satisfacción individual. Dicha igualdad planteada como más cercana a la existencia de garantías y beneficios que a la igualdad entre individuos. La focalización se acerca a las teorías liberales. La idea de un mercado libre no es otra cosa que el despliegue libre de los “intereses egoístas” y el juego sin moderación de “la ley del más fuerte”. La igualdad de condiciones no es la igualdad real y ni siquiera jurídica entre los ciudadanos, sino el sentimiento que cada uno experimenta de ser fundamentalmente semejante a los otros, más allá o quizás más acá de las desigualdades y de las diferencias visibles. (Dupuy:1998, 34 y 46).

O. como dice el profesor Boaventura Dos Santos que en muchas sociedades la democracia es de bajísima intensidad. Que existen ciudades donde hay fascismo social, territorial, parastatal y es allí donde las democracias no tienen ninguna virtualidad redistributiva de riqueza (Boaventura De Souza Dos Santos; 2003).

#### **4.4. OTROS ELEMENTOS TEÓRICOS – CONCEPTUALES A CONSIDERAR:**

##### **4.4.1. DIFERENCIAS ENTRE CLASE SOCIAL Y ESTRATO SOCIOECONÓMICO**

“...El estrato social está muy relacionado con el concepto de clase social y estatus, pero es mucho más amplio: las clases sociales corresponden sólo a un determinado tipo de estratificación y el estrato social está ligado a una cierta forma de estatus...”<sup>59</sup>

Es lógico pensar que la concepción colombiana de Estrato Socioeconómico está directamente relacionada con la concepción de diferencia entre clases sociales<sup>60</sup>. Posición de por sí muy arraigada en la sociedad pero que efectivamente está lejos de la realidad. No es lo mismo definir clase social que estrato socioeconómico porque de ser cierto, y hay quienes afirman lo contrario, estaríamos enfrentados a la gran controversia de la economía política de la lucha de clases, denominándola en Colombia, “LUCHA DE ESTRATOS”. Se hace esta aseveración por cuanto histórica y coyunturalmente la dualidad entre estructuralismo y funcionalismo en la teoría de la estratificación social no ha sido resuelta y tanto ayer como hoy, los argumentos para la pugna entre clases subsiste.

Un ejemplo que permite observar claramente la diferencia entre Estrato Socioeconómico y Clase Social, la otorga la economía subterránea<sup>61</sup>, donde personas que históricamente se han residenciado en sitios estrato uno y dos, de un momento a otro reciben grandes sumas de dinero, procediendo en primer lugar a “cambiar de estrato”, a localizarse en los mejores barrios de las ciudades sin que ello implique un cambio de clase social.

##### **4.4.2. ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y SEGREGACIÓN SOCIOESPACIAL EN COLOMBIA.**

“Hay una Bogotá tecnológica, capitalista, computarizada, a la orden del día, rica, consumista, europea y norteamericana. Hay una Bogotá Medieval, dogmática, fundamentalista, llena de sectas religiosas que se toman los barrios, los cines, las calles. Hay una Bogotá primitiva, prehistórica, llena de hordas

---

<sup>59</sup> En Harold M. Hofges,Jr. 1974. Pg 59 y 60.

<sup>60</sup> Como puede observarse en los contenidos del periódico El Colombiano (de alta circulación nacional), en diferentes artículos publicados el día domingo 30 de agosto de 2003, donde establecen:  
En su artículo Los indecisos son cada vez menos en Medellín:

“...Para Jorge Londoño, gerente de Invamer, la tendencia en la intención de voto no varió; “se conservó estable”. La encuesta consultó 600 hogares en Medellín, **en todos los estratos sociales** y grupos de edad. Al revisar en detalle la intención de voto, se desprende que la ventaja de Naranjo sobre sus contendores lo da la simpatía que despierta **en la clase baja**, especialmente entre los hombres menores de 35 años, al obtener un 45 por ciento de favorabilidad, frente a un 27 por ciento de Fajardo y Vélez. **Por clases sociales, Fajardo gana en la alta con un 40 por ciento de intención, frente a un 12 por ciento de Naranjo.** En contraste, el ex alcalde obtiene ventaja en la clase baja por un 39 por ciento, mientras que Fajardo sólo tiene un siete por ciento...”. (En <http://www.elcolombiano.terra.com.co/domingo/npl001.htm> del Domingo 31 de Agosto de 2003).

En su artículo “Imagen del Alcalde viene cuesta abajo” (En <http://www.elcolombiano.terra.com.co/domingo/npl005.htm>)

“...El mayor favoritismo lo tiene el mandatario en la clase baja; la mayor resistencia la encuentra **en la clase alta**. Y es que mientras el 68 por ciento de los estratos con menos recursos aprueban el trabajo del Alcalde, el 53 por ciento de los sectores **con mayor capacidad adquisitiva** no están de acuerdo con la manera en la que Pérez Gutiérrez está administrando ....”

<sup>61</sup> Economía del narcotráfico e ilegalidad.

de vagabundos, con garrotes que hacen fuego debajo de los puentes, atiborrada por una multitud de desarrapados hambrientos que la cruzan de lado a lado en busca de un dolmen para pernoctar... Ir de Unicentro al Cartucho no es sólo un problema espacial, sino temporal. En ese desplazamiento cambiamos de ropajes, de psicología, de colores, de olores, de época...No vamos hacia delante, no progresamos como pensaban los decimonónicos, vamos hacia atrás, hacia el medio y hacia delante a un mismo tiempo, produciendo capas móviles que hacen de ésta urbe una estructura cambiante, un modelo en constante proceso de producción..."

Mario Mendoza.

## Definición de Segregación Socioespacial

Aunque en el ámbito internacional los estudios empíricos cuantitativos de segregación residencial presentan una serie de problemas y limitaciones metodológicas (SABATINI, CÁCERES, CERDA: 2001, 28). Se presenta una aproximación al concepto con el fin de ilustrar el tema:

"...La segregación residencial puede definirse en términos generales como el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etáreos, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades..."<sup>62</sup>

## La Segregación Socioespacial como Fenómeno Problema

Aunque la función básica de la focalización del gasto social es la búsqueda de la universalización del acceso a los servicios básicos. La estratificación socioeconómica es un instrumento que permite identificar el incumplimiento de los objetivos en ésta materia. Presentando como el Estado, por medio de su intervención promueve la segregación, al intervenir "sólo con" subsidios de vivienda de Interés social las zonas donde están localizados los pobres, sin promover proyectos macro que permitan la intervención de las zonas y el mejoramiento del entorno, sin permitir ni facilitar que en el tiempo pueda haber un cambio de estrato que está asociado directamente al beneficio y mejoramiento de la calidad de vida en conglomerados. Por otra parte, en zonas con mejore entorno, accesibilidad e infraestructura no se promueven proyectos de vivienda de interés social. Será que ¿afean el entorno?, ¿Bajan el precio de la tierra?. ¿Será mejor mantener los pobres en un lugar y los ricos en otro?

El Estado juega un papel que no debería jugar, el de segregacionista. Efectivamente, los proyectos de Vivienda de Interés Social, bajo cualquier sistema, están localizados geográficamente donde están los pobres<sup>63</sup>, sea por el valor de la tierra, sea por la localización de la demanda del subsidio o sea por los limitantes económicos. El resultado: las viviendas y el subsidio del Estado, segregan.

---

<sup>62</sup> SABATINI, Francisco., CÁCERES, Gonzalo., CERDA, Jorge. (2001). "Segregación Residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las últimas décadas y posibles cursos de acción". Santiago de Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Investigación y Postgrado. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales –EURE-. Volumen XXVII (número 82), página 27.

<sup>63</sup> "Cincuenta mil soluciones habitacionales de los estratos 1 al 4 impulsará el alcalde electo de Bogotá, Luis E. Garzón. Así lo hizo entrever durante la reunión que realizó en El Tiempo días antes de las elecciones y en la que se comprometió a entregar –inicialmente– 30.000 casas de 16'500.000 pesos para los estratos 1 y 2". En El Tiempo: nov 01 de 2003

¿Si los pobres están concentrados, se podría mejorar la eficiencia en la asignación del subsidio?. Eso parece suceder en cuanto a salud, donde la focalización individual del gasto social, aplica para las personas localizadas en los estratos más bajos de la población<sup>64</sup>. Es imposible pensar que el Estado construya viviendas tipo de estrato uno en zonas donde hay estrato cuatro, por decir algo, en lotes que aún están sin consolidar?. Eso podría perjudicar a los residentes ó a los que llegan? Le subiría el estrato a las nuevas viviendas? Les subiría el nivel en el Sisbén?. No serían objeto de subsidio en salud por vivir junto a un estrato no sisbenizable?

La segregación socioespacial no es para el planificador el deber ser del desarrollo urbanístico de las ciudades, mucho menos debería ser para los especialistas en focalización del gasto social.

### **Manifestación del problema:**

“...Las identidades territoriales también son afectadas por las miradas de los demás. Por un lado, los estereotipos prevalecientes en la ciudad acerca de los comportamientos típicos de los habitantes de las zonas más cadenciadas suelen reflejar estigmas que operan como barreras al acceso a servicios y a oportunidades de empleo. Como tales, esos estereotipos llegan a gravitar pesadamente en la identificación colectiva de aquellos que, expuestos a experiencias similares de discriminación, van descubriendo una penosa comunidad de problemas y de destinos con sus vecinos. Por otro lado, los habitantes de las ciudades utilizan un código común para identificar –a través de nombres de amplia difusión- los lugares de residencia y de localización de personas, establecimientos e instituciones. Esos nombres suelen ser incorporados por los residentes de esos lugares como una de las dimensiones de su presentación pública y de su identidad social...(Katzman;2003,22)”

Estos nombres a los cuales el autor hace referencia, en Colombia son claramente establecidos como estratos socioeconómicos<sup>65</sup>. Efectivamente, en nuestra sociedad, la identificación de la segregación residencial se percibe claramente a partir de la definición de límites de estrato, que en la realidad pueden solucionar los problemas de escala ya que para éstos barrios de densidad y verticalidad que construyen los promotores inmobiliarios en las zonas pobres, donde el valor de la tierra es menor, pueden ser identificados con otro estrato socioeconómico diferente.

---

<sup>64</sup> SE DEBE SOLICITAR LA NUEVA ENCUESTA SISBÉN?. "NO". A quienes ya fueron encuestados, se les aplicará nueva encuesta para actualizar la información y a quienes aún no se les ha aplicado y viven en estratos 1 y 2, deben esperar la realización de la encuesta, UNICAMENTE, en su lugar de residencia. No necesitan solicitarla. El SISBEN llegará a sus casas. Tomado de: <http://www.dapd.gov.co/sisc.htm>

<sup>65</sup> Por esa razón se presenta un ítem relacionado con la visión errada de la estratificación socioeconómica que es la estigmatización y el etiquetamiento por estrato.

## **La intervención Estatal a la Segregación: ¿un problema de escala?**

“..El precio de la exclusividad en los estratos altos se refleja en el alto valor de la tierra. El fenómeno especulativo arrastra el valor del suelo urbanizable de la ciudad dificultando la construcción de viviendas para los estratos medios e imposibilitando la solución habitacional para la clase baja...”<sup>66</sup>

Se puede afirmar que con la Estratificación, el problema de Escala no existe. Pues es un instrumento técnicamente elaborado para capturar esas diferencias reales que se presentan en los procesos de urbanismo, en la micro zonificación. Este problema de escala bien lo plantea el doctor Katzman:

“...Si bien tanto en la opinión pública como en las opiniones de informantes calificados existe la percepción de una creciente polarización en la distribución de las clases en los espacios urbanos, y que, como se mencionó anteriormente, hay suficientes argumentos para fundamentar estas tendencias, lo cierto es que es muy poca la evidencia sobre la forma en que está evolucionando la distribución territorial de las clases en las ciudades. Esta carencia está directamente relacionada con las dificultades de medición del fenómeno. La dificultad principal reside en los criterios para establecer los límites de las unidades territoriales que se comparan en el tiempo, lo que se denomina “el problema de escala”. Como es fácil comprender, el grado de homogeneidad o heterogeneidad de la composición social de los vecindarios dependerá del tamaño del área seleccionada como unidad. El problema de la escala asume particular relevancia frente a dos procesos que tienen a reducir la distancia física entre clases. Por un lado, la tendencia de los hogares de menores recursos a instalarse en la cercanía de los barrios de mayores recursos para aprovechar las oportunidades de empleo. Por otro, la propensión de los agentes inmobiliarios de construir barrios cerrados de clase media en tierras baratas, que son justamente aquellas próximas a los lugares donde residen los pobres. Un rápido ejercicio conceptual permite acotar las respuestas posibles al problema de escala. En primer lugar, la escala no puede fijarse con independencia del propósito que guía el estudio de los procesos de segregación residencial. Cuando lo que se busca es mejorar la comprensión de los efectos de la densidad de la pobreza sobre su endurecimiento y su reproducción intergeneracional, resulta importante conocer, para el residente de un vecindario determinado, cuáles son los límites del ámbito territorial circundante donde habitan las personas cuyo estilo de vida toma como referencia, razón por la cual esa colectividad tiene una incidencia significativamente más alta que el resto de la ciudad, en la formación de sus hábitos, actitudes y comportamientos. Esos límites usualmente definen el entorno social donde se produce la mayor parte de la sociabilidad informal cotidiana....”<sup>67</sup>,

---

<sup>66</sup> BORRERO OCHOA, Oscar. (1979). La Vivienda en Colombia Y La Estratificación Social. Paipa. Cenac. Centro Nacional de Estudios De La Construcción. Pagina 20.

<sup>67</sup> KATZMAN, Rubén. (2003). LA Dimensión Espacial En Las Políticas De Superación De La Pobreza Urbana. Santiago de Chile. CEPAL: Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Pg. 22.

#### **4.4.3. LA VISIÓN SOCIOCULTURAL DE LA ESTRATIFICACIÓN COMO ELEMENTO DE SEGREGACIÓN SOCIAL –UNA VISIÓN ERRADA Y SESGADA-**

“...La estigmatización de los barrios y áreas donde se concentran los grupos pobres o discriminados es, sin duda, una dimensión central de “la nueva pobreza” que está creciendo en prácticamente todas las ciudades en la era de la globalización de las economías....<sup>68</sup>”

Diariamente en nuestro medio cotidiano, inclusive en los medios de comunicación, observamos como se habla indiscriminadamente sobre la Estratificación Socioeconómica, como forma de discriminación, estigmatización y etiquetamiento, queriendo clasificar en diferentes niveles, los asuntos o temas específicos. Se habla de los guerrilleros estrato seis<sup>69</sup>, de amigos estrato seis, de pobres e indigentes estrato uno, de bienes y servicios para determinado estrato. Inclusive, existen estudios que diferencian el nivel de inteligencia de las personas, dependiendo del Estrato Socioeconómico al cual pertenecen<sup>70</sup>. Pero, ¿qué connotación tiene esta situación?, De donde viene el concepto de Estratificación? ¿Cómo ha logrado arraigarse tanto en nuestro país para lograr ubicarse en la jerga cotidiana de todos los grupos de personas?.

Aunque el hábito no hace al monje si lo identifica es una propuesta de análisis que se trae a colación con respecto a la estigmatización y etiquetamiento que se hace de las personas a partir de su mera apariencia, procedencia ó lugar de residencia. Se trata de una ciencia que nunca fue ciencia. Llámese ciencia fisiognómica “...en palabras más sencillas, a la creencia bien o mal fundada de que el alma (es decir, el carácter, la sicología) de una persona se refleja en su fisonomía, y más concretamente en los rasgos de su cráneo y de su cara. Los frenólogos llegaron a afirmar que podían descubrir si alguien era o podía llegar a ser un delincuente con sólo hacerle algunas mediciones a la frente, o a la distancia entre los ojos y el tamaño de las orejas y los dientes...<sup>71</sup>”.

Pareciera que en Colombia se retomara la visión criminalística de la teoría del etiquetamiento<sup>72</sup>, donde simplemente con observar la persona, su fisonomía,

---

<sup>68</sup> SABATINI, Francisco., CÁCERES, Gonzalo., CERDA, Jorge. (2001). “Segregación Residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las últimas décadas y posibles cursos de acción”. Santiago de Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Investigación y Postgrado. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales –EURE-. Volumen XXVII (número 82), página 27.

<sup>69</sup> En el periódico Hoy, del martes 29 de abril de 2003 y Periódico el Tiempo mayo 04 de 2003.

<sup>70</sup> Posición sustentada por las facultades de acceder a mejor educación, desarrollar las artes y la lectura.

<sup>71</sup> Hector Abad Gómez en su artículo “apuntes de fisonomía”. Publicado en la Revista Semana, edición 111 de Agosto 17 de 2003. En: <http://www.semana.com/opencms/opencms/Semana/articulo.html?id=72325>

<sup>72</sup> El 15 de abril de 1876 se puede considerar la fecha oficial del nacimiento de la Criminología como ciencia, ya que ese día se publica el TRATADO ANTROPOLÓGICO EXPERIMENTAL DEL HOMBRE DELINCUENTE, en el cual Lombroso expone su teoría...según Lombroso, las características mentales de los individuos dependen de causas fisiológicas. Postuló la existencia de un "tipo criminal" que sería el resultado de factores hereditarios y degenerativos más que de las condiciones sociales. En un principio sus ideas fueron rechazadas en casi toda Europa, pero más tarde se aplicaron en la reforma del tratamiento de la locura criminal.

Dos años después, funda el curso libre de Psiquiatría y Antropología Criminal, el éxito es tan fulminante que los estudiantes dejan la Universidad para asistir a su curso. En 1879, Enrico Ferri se presenta en el curso de Lombroso y, poco después, lo hace Garofalo.

comportamiento y forma de vestir, se pudiera deducir a que estrato socioeconómico pertenece.

Nada raro entonces ver como, en nuestra sociedad se relacionan directamente no sólo aspectos como la ordinariet, la incultura, y la mala educación, sino también, la violencia intrafamiliar, el madre solterismo, la delincuencia y la drogadicción con la población estrato uno, ó con los barrios estrato uno. Nuestra sociedad está estigmatizando a la población marginada que se concentra en las zonas estratos uno y dos, a tal punto que en los procesos de selección del personal para un determinado trabajo, no seleccionan a residentes de éstas zonas por la estigmatización ya dicha, lo que ahonda los problemas sociales y económicos de la población colombiana. Inclusive, la falta de oportunidades laborales se ve asumida con un mercado de direcciones, donde la persona no puede colocar su propio lugar de residencia si quiere acceder a un trabajo<sup>73</sup>.

La estratificación se ha mal interpretado como un instrumento que permite la fragmentación el estigmatismo y el etiquetamiento social y, dicha concepción, obstaculiza su uso como instrumento para focalizar el gasto social.

Esta estratificación es precisamente un instrumento que permite localizar, cuantificar y conceptuar el problema. No es su causa como algunos la quieren hacer ver. Por el contrario puede convertirse en el principio de su solución.

---

<sup>73</sup> Entrevista con el señor Jorge Eliécer Ramírez, habitante del Barrio San Cristóbal Sur. Estrato Uno.

## **4.5. APROXIMACIÓN TÉCNICA METODOLÓGICA DE LOS DOS MÉTODOS DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN COLOMBIA**

### **4.5.1. ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA -ESE- Y EL ENFOQUE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS -NBI**

El NBI es un método directo de medición de la pobreza que se refiere a la satisfacción de necesidades básicas. En este indicador, se considera pobre aquella persona o familia en cuyas condiciones de vida se cumple al menos una de las siguientes características<sup>74</sup>:

- Hogares que habitan en viviendas inadecuadas: en este punto se analizan las carencias habitacionales referentes a las condiciones físicas de las viviendas donde residen los hogares.
- Hogares que habitan en viviendas sin servicios básicos: en este punto se analizan las carencias de servicios de agua potable y eliminación de excretas.
- Hogares con hacinamiento crítico: se incluyen los hogares con más de tres personas por cuarto (incluyendo sala, comedor y dormitorios y excluyendo cocina, baño y garaje).
- Hogares con alta dependencia económica: hogares donde hay más de tres personas por ocupado y en los cuales el jefe ha aprobado, como máximo, dos años de educación primaria.
- Hogares con inasistencia escolar: incluye los hogares con al menos un niño de 7 a 11 años, pariente del jefe del hogar, que no asiste a la escuela.

El indicador NBI diferencia tres alternativas solamente: necesidades satisfechas, una insatisfecha que significa pobreza, y dos o más insatisfechas que significa miseria.

Para ver en más detalle la parte metodológica de la Estratificación Socioeconómica, favor remitirse al anexo número uno del presente documento.

### **4.5.2. EL SISTEMA DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES -SISBÉN- Y EL ENFOQUE DEL DESARROLLO HUMANO A PARTIR DEL ÍNDICE DE CONDICIONES DE VIDA.**

El señalamiento de criterios diferenciales para la "identificación de beneficiarios", individual y geográfica, si bien coinciden en la finalidad de atender preferencialmente a la población más pobre y vulnerable, responden a necesidades y objetivos distintos y a concepciones metodológicas diferentes (DNP: 2003)

---

<sup>74</sup> En Evaluación Sisbén Página 78.

### Cuadro 7: El Sisbén y el Índice de Condiciones de Vida –ICV-<sup>75</sup>

En este capítulo, se presenta un ejemplo elaborado con base en las fichas SISBEN ...que permite ver la potencialidad de la información que captan las fichas SISBEN como instrumento útil para la planeación local.

- Como instrumento flexible que permite la caracterización de diferentes grupos de población. Familias e individuos que por efecto de desastres naturales, de desplazamiento forzado por la violencia, han quedado sin recursos para pagar los servicios básicos de salud y educación, y que se estime puedan o deban ser considerados como objeto de subsidios, el SISBEN tiene la flexibilidad para contemplar esta posibilidad.
- Como base de información que permite establecer una mejor medida de pobreza. El ICV que se calcula a partir de la información de la Encuesta de Calidad de Vida es una medida, que capta la multidimensionalidad de la pobreza de mejor manera que el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI y que la Línea de Pobreza, LP. El ICV incluye un espectro de variables amplio, relacionadas con:
  - i) la calidad de la vivienda y su equipamiento;
  - ii) los servicios de la vivienda;
  - iii) los aspectos demográficos, el ingreso y la ocupación;
  - iv) el capital humano y la seguridad social. Con los pesos calculados en la Encuesta y las variables incluidas en las fichas SISBEN se puede calcular la calidad de vida de los municipios, con un índice continuo que permite además calcular las medidas de desigualdad y de intensidad y brecha de pobreza por municipio.

Más que un índice de pobreza, el ICV es un índice de estándar de vida, porque informa, de manera directa, sobre las realizaciones y las capacidades. Mientras que el NBI y la LP son índices que fueron concebidos exclusivamente con el propósito de medir la incidencia de la pobreza, el ICV no se reduce a ser un instrumento para medir la incidencia. El ordenamiento que hace el ICV de la población en función de sus características socioeconómicas sirve, entre otros propósitos, para fijar una Línea de Pobreza.

Fuente: Manuales de Sisbén – Documento: evaluación del Sisbén

Aunque también se han propuesto indicadores alternativos a partir del IDH en Colombia, veamos:

Para ver en más detalle la parte metodológica del Sisbén, favor remitirse al anexo número uno del presente documento.

---

<sup>75</sup> DNP. (2003). Evaluación del Sisben. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Social. Bogotá. D.C. Pgs. 51 y 52

## **5. LA FOCALIZACIÓN DE LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN COLOMBIA -CRÍTICA AL DESMONTE DE LA ESTRATIFICACIÓN COMO INSTRUMENTO DE LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL-**

En el punto 1.1.4. del presente documento vimos como en Colombia aplica o se ejerce la Focalización (Sisbén) de la Focalización (Estratificación Socioeconómica) del Gasto Social. En teoría buscando llegar al más pobre entre los pobres y, a la universalidad en el acceso a los bienes y servicios y, en la práctica debido a la poca disponibilidad de recursos que desbordan ampliamente las necesidades. Dicho esquema funciona como un primer y un segundo nivel de focalización. Pero, ¿qué pasa si aún así, los recursos siguen siendo mucho menores a los costos para garantizar el acceso a los bienes y servicios de la población? Pues se crea la necesidad de un “tercer nivel de focalización del gasto”, que es el que opera en la realidad colombiana y es lo que queremos explicar a continuación. Según esto, estaríamos hablando de “la focalización de la focalización de la focalización del Gasto Social en Colombia.

### **El Tercer Nivel De La Focalización Del Gasto Social En Colombia.**

La asignación de los recursos denominados como gasto social en Colombia llega a niveles insospechados. Vemos como se ha llegado hasta un tercer nivel en la focalización del gasto social cuando el estado, representado en la acción de sus municipios, le otorga los subsidios disponibles y restante, luego de la priorización, a quienes necesitándolo, deben cumplir con requisitos extra técnicos, como por ejemplo adscribir a la confianza de los gobernantes de turno.

#### **Primer nivel de focalización**

A la totalidad de las zonas en los diferentes municipios y ciudades se les aplica la metodología de estratificación y así, aparece el primer nivel de clasificación, las zonas, predios o lados de manzana que obtienen un estrato uno y dos, entre los seis (6) que son en total. A saber: Estrato Seis (6) Alto Alto, Cinco (5) Medio – Alto, Cuatro (4) Medio, Tres (3) Medio – Bajo, Dos (2) bajo y Uno (1) Bajo – Bajo<sup>76</sup>. El primer nivel de focalización, consiste en identificar las personas que residen en las zonas y viviendas clasificadas en estratos uno y dos.

#### **Segundo Nivel de Focalización**

A las personas identificadas como residentes en las zonas y viviendas clasificadas en estratos uno y dos, se les aplica la metodología Sisbén (Ver numeral 1.1.4. de éste trabajo), para luego clasificarlas en otros seis (6) niveles diferentes. El segundo nivel de focalización, consiste en identificar las personas que están en el nivel uno (1) y dos (2) de

---

<sup>76</sup> Según las leyes 142 de 1994, 689 de 2001 y 732 de 2002.

éste subnivel ya creado (Sisbén), luego de haber pasado por el primer nivel de focalización que es pertenecer a los estratos uno (1) y dos (2).

Según éste criterio, las personas pobres habitan en los estratos uno y dos y los pobres entre los pobres son los que se clasifican en niveles uno y dos dentro de ésta franja de población ya seleccionada por estratos menores.

### **Tercer Nivel de Focalización:**

Este tercer nivel de focalización se presenta en la práctica, cuando una vez aplicados esos dos primeros niveles de focalización, siguen siendo demasiadas personas las que en teoría son objeto de subsidio, es decir, son demasiados los más pobres entre los pobres. Entonces viene la priorización de mujeres gestantes o lactantes, niños menores de siete años, personas mayores de sesenta años.

Cubierto éste sector de la población vulnerable, siguen siendo demasiados los aspirantes a esos recursos restantes y disponibles.

¿Cómo se asignan los recursos restantes disponibles?

¿Qué pasa si luego de cubrir estas personas vulnerables, llegamos de nuevo a donde las personas que son objeto de subsidio siguen siendo muy superiores a los recursos? ¿Qué se hace?

Pues aquí entra el “tercer nivel de focalización” en Colombia o la micro focalización. Se trata de la focalización por vinculación política o “clientelismo”.

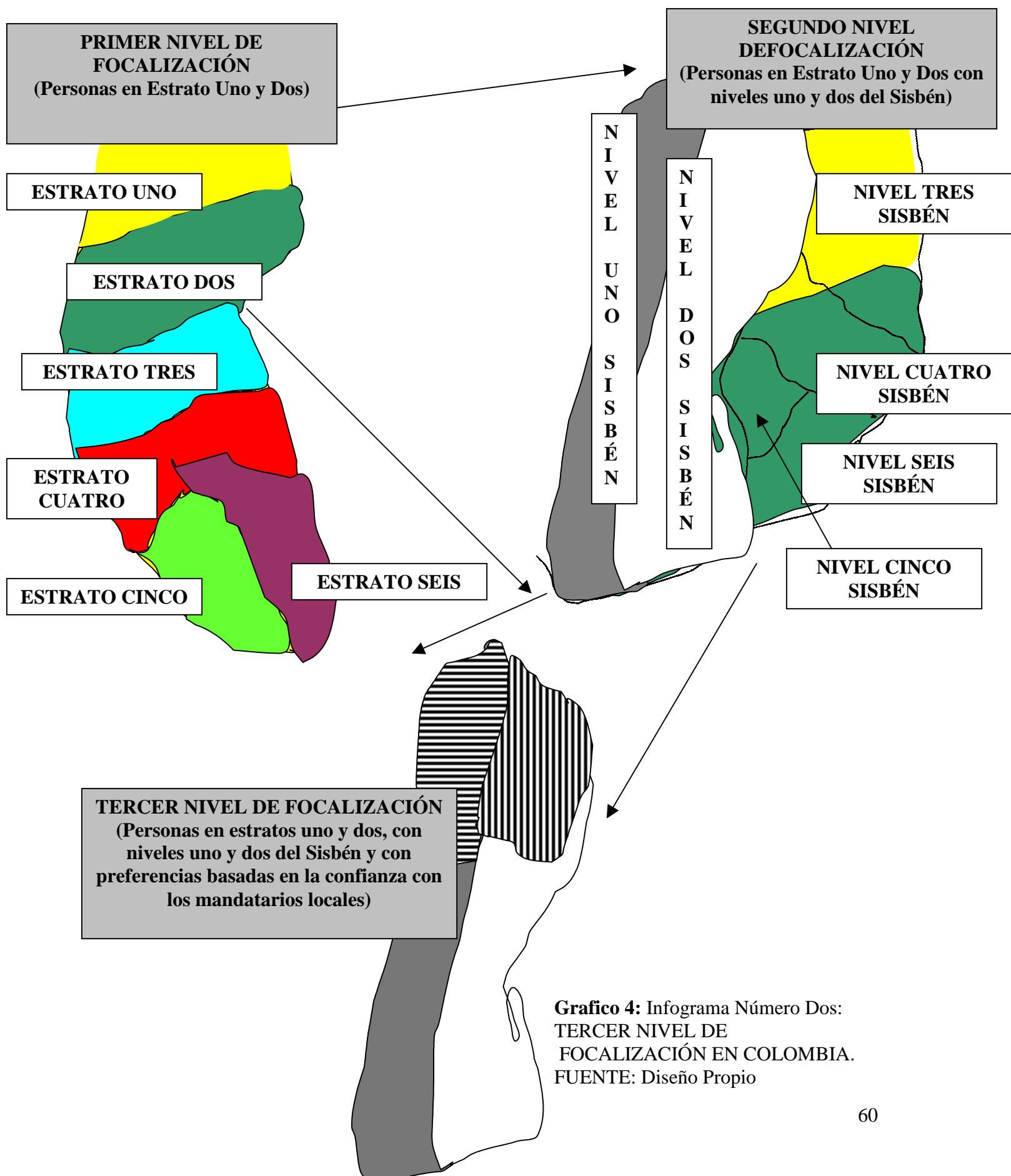
Lleguemos a un ejemplo hipotético pero que puede ser real en el cual se presentan diez mil personas que son estrato uno y nivel uno del Sisbén. ¿A quién de ellos se le otorga carné de régimen subsidiado? Si todos debieran ser objeto y luego de priorizar en las indicaciones de la ley 100 y aún siguen siendo muchos?

Entonces acudimos a la “clientela electoral” que es la que permite carnetizar a los miembros de mi equipo político o directorio o corriente política que pertenecen al estrato uno y al nivel uno del Sisbén, dejando por fuera a quienes pertenecen al estrato uno y nivel uno que no votaron por mí<sup>77</sup>.

Gráficamente se puede observar:

---

<sup>77</sup> “...Respecto del costo de la focalización individual con la aplicación de la ficha SISBEN, éste varía de una región a otra. La razón se encuentra, en buena medida, en los mecanismos y formas de contratación que adopte cada administración municipal. Al inicio de una nueva administración, o cuando se avecinan procesos electorales, los alcaldes, particularmente de municipios pequeños deciden re aplicar encuestas. Según la encuesta respondida por 801 alcaldes, 27% había hecho reencuesta. En otros casos, especialmente en los municipios grandes, se prefiere la aplicación de encuestas por demanda y para atender exigencias directas de los organismos de control ante las quejas de las personas que se sienten afectadas y que buscan "reacomodarse" en los niveles 1 y 2 del SISBEN...” En Evaluación del Sisbén Página 62



La pregunta que inmediatamente surge es:

¿Es legal? ¿Es legitimo? ¿En que se incumplen las normas?

Pues, ese es el caso en el cual están sometidos la gran mayoría de los municipios Colombianos, a la posibilidad de subsidiar “la clientela electoral”. Sin cometer ilegalidad. Sin embargo, la legitimidad de estas actuaciones está en tela de juicio.

Las decisiones políticas están enmarcadas no sólo en el proceso de legitimación sino también en el proceso psicosociológico de legitimación que en la práctica se rigen por las normas y, si las normas no buscan la justicia y la redistribución, entonces la función legitimadora del Estado por medio del Gasto Social, se aleja de los efectos esperados de la igualdad de oportunidades para todos y por ende se acercan al apoyo de formas específicas de desigualdad.

## **5.1. ¿REDISTRIBUCIÓN O ASISTENCIALISMO?**

“...La única forma para bajar la pobreza es un crecimiento sostenido de la economía en el mediano plazo y un mejoramiento en la redistribución del ingreso...”.

Doctor Juan Carlos Ramírez<sup>78</sup>

Aunque el gasto social es un gasto redistributivo, pues el Estado recoge impuestos de los contribuyentes y los asigna a un determinado objetivo, con el fin de lograr una mejor distribución de bienes y servicios entre los miembros de la sociedad (Vélez; 1996). Los recursos en la realidad no llegan a toda la población objetivo (los pobres).

### **¿Cuándo Se Es Pobre En Colombia?**

En Colombia en teoría y, de acuerdo al esquema de asignación de subsidios y la implementación de planes, programas y proyectos, se es pobre cuando se pertenece a:

- El primer nivel de focalización: Estratos uno y dos.
- El segundo nivel de focalización: Cuando perteneciendo al estrato uno o dos, se encuentra que la persona pertenece a los niveles uno y dos del Sisbén.

¿Será que quienes están en estrato uno y dos y no alcanzan a estar en niveles uno y dos del Sisbén, no son objeto de subsidios? O será que realmente los recursos no alcanzan para todos los que necesitan el apoyo del Estado? Ó, ¿será que los del estrato tres no son pobres y, por lo tanto no son objeto de subsidio?

La respuesta parece ser muy sencilla, ¡LOS RECURSOS NO ALCANZAN PARA TODOS! Y, ¿quienes son esos todos? Pues en teoría esos todos son los pobres.

He aquí la discusión sobre la función del Estado Colombiano entre el deber ser y el ser, ¿redistribución o asistencialismo?

¿Se necesita la estratificación socioeconómica realmente para focalizar? ó, lo que es lo mismo, ¿quién está en estrato uno, dos o tres no es objeto de subsidios del Estado?

¿Porqué en Colombia se pretende focalizar sólo a partir del segundo nivel de focalización ó a partir de la focalización de la focalización? ¿Cuál es el real trasfondo político, administrativo o financiero que allí se identifica?

De acuerdo a la problemática descrita, se puede constatar que en Colombia se pretende desmontar la Estratificación socioeconómica como instrumento de focalización del gasto.

¿Porqué el desmonte de la Estratificación como método de focalización del Gasto Social?

---

<sup>78</sup> En entrevista con Caracol Radio el día 26 de agosto de 2003 7:45 a.m

¿No es más objetivo determinar la focalización con instrumentos técnicos que dejar la focalización al riesgo de ser orientada (manipulada)?

Con el desmonte de la Estratificación Socioeconómica, se prioriza el tercer nivel de focalización (político), operando inclusive antes que el segundo nivel (sisbenizar) ya que como se está planteando no importa donde resida la persona, ni la capacidad de pago con la que cuente. Bajo éste esquema, no importa si la persona tiene una mayor capacidad de pago y mejores ingresos que los demás, podrá ser sisbenizado y obtener beneficios que no llegarán a los que realmente necesitan más que ellos o sea los que por incapacidad financiera y bajos ingresos están residenciados en las zonas de estratos más bajos. Así será más redistributivo el gasto? Se logrará la universalidad?

Recordemos que de acuerdo a la información consignada en la evaluación del Sisbén y en la cartilla Sol y Darío, la información puede ser manipulada y ajustada a favor de ciertos intereses, problema al que se le suma la aplicación de la encuesta objetiva o subjetivamente<sup>79</sup>.

### **Gasto Público Redistributivo Vs. Asistencialismo<sup>80</sup>.**

“...La distribución de la renta, al igual que el crecimiento de la productividad, NO ES UN PROBLEMA DE POLÍTICA ECONÓMICA QUE ESTÉ SOBRE LA MESA. Ello se sabe, en parte, a que no acabamos de comprender porqué aumentó la desigualdad, pero sobre todo a que cualquier intento de invertir su tendencia PARECE POLÍTICAMENTE INALCANZABLE...<sup>81</sup>”

¿Que tanto redistribuye el gasto social? ¿Son los resultados esperados los que verdaderamente se han dado?.

La realidad nos dice que no. Que la concentración de la distribución de los ingresos en Colombia ha sido muy marcada en el período analizado de 1990 a 2000. Veamos algunos indicadores al respecto:

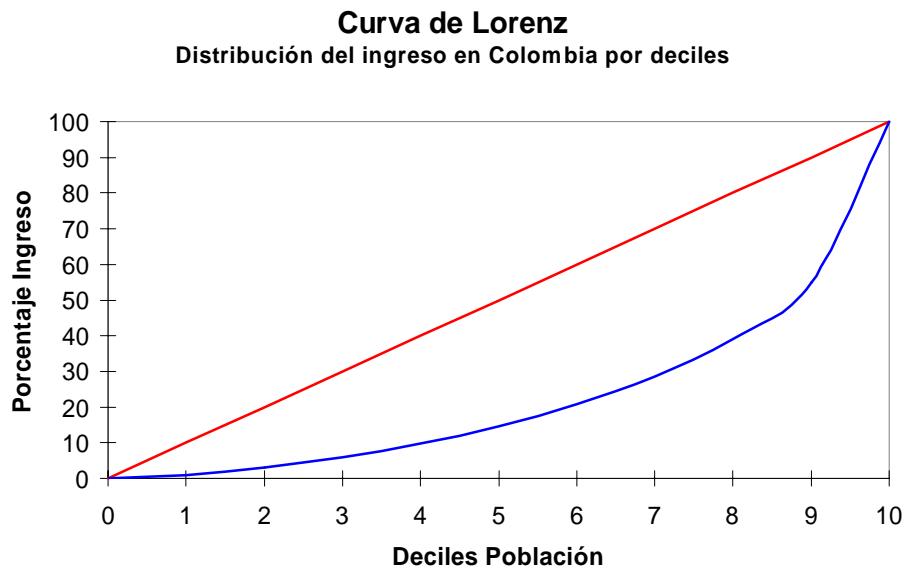
---

<sup>79</sup> Adicionalmente, los encuestadores que realizan las encuestas del Sisbén, en muchos casos son subjetivos al momento de calificar o, inclusive dando indicaciones a las personas para que les pueda quedar más baja la calificación Sisbén. Esta situación se suma a “las instrucciones” que brinda la cartilla Sol y Darío donde se ocultan los electrodomésticos y se miente para acceder al sisbén y, al efecto político que se describe en el documento de evaluación del sisbén donde los políticos están manipulando la información para beneficiar a cierto sector de la población.

<sup>80</sup> “...ESTRATIFICACION SOCIOECONOMICA Y DESIGUALDADES : Hemos planteado que la fragmentación territorial no es una simple consecuencia de la desigualdad social, sino que es resultado de la diferenciación social en el espacio. En tal sentido, constituyen procesos mutuamente retroalimentados, en la medida que la posición y la identidad de un área, está condicionada por su estructura socioeconómica. Así, existen diversas formas de segregación residencial y educativa; que constituyen manifestaciones de la distribución de las clases sociales en las ciudades y el territorio. Por ello, es necesario considerar algunas dimensiones básicas de la estratificación social y su distribución. (Se han construido a tal efecto, un conjunto de Indicadores y Tablas, a partir del reprocesamiento de los microdatos de las Encuestas de Hogares - como aproximación a tal fenómeno -, para apreciar su evolución en los años noventa...)”

<sup>81</sup> Krugman, Paul: LA ERA DE LAS EXPECTATIVAS LÍMITADAS. Editorial Ariel S.A. Barcelona. 1998. Pg 33

**Gráfico 5:** Curva de Lorenz Colombia



Fuente: Tomado de <http://pobrezayriqueza.uniandes.edu.co/discusion.htm>

Como puede observarse, la curva de la distribución del ingreso, según la curva de Lorenz está bastante alejada del deber ser, de la “equidistribución” que está trazada con la diagonal. Según el gráfico, un poco porcentaje de la población se apropia de gran cantidad de ingresos.

Recordemos que puede aceptarse que el ingreso (u otra variable) se encuentra distribuido equivalentemente entre los miembros de la población cuando a cada uno corresponde una fracción proporcional del mismo....Por lo tanto, en una distribución equitativa, un porcentaje cualquiera de la población recibe el mismo porcentaje de ingreso. La “equidistribución” puede representarse, entonces como una diagonal que relaciona los valores porcentuales de la variable del eje de las abcisas con sus correspondientes valores porcentuales de la variable del eje de coordenadas (LORA TORRES, 1991)

**Gráfico 6** Coeficiente GINI en Colombia

Observado	Descomposición				Efecto de las dotaciones de educación	
	Retornos a la educación		Total			
	Efecto directo vía precios	Efecto indirecto vía dotaciones medias				
1978-88	0.0	-1.9	3.3	1.4	-1.9	
1988-95	4.2	-0.1	2.2	2.1	-1.7	
1995-99	2.6	1.3	3.5	4.8	-3.0	
1978-99	6.8	-0.7	9.0	8.3	-6.6	

Fuente: Vélez et. Al. (2002)

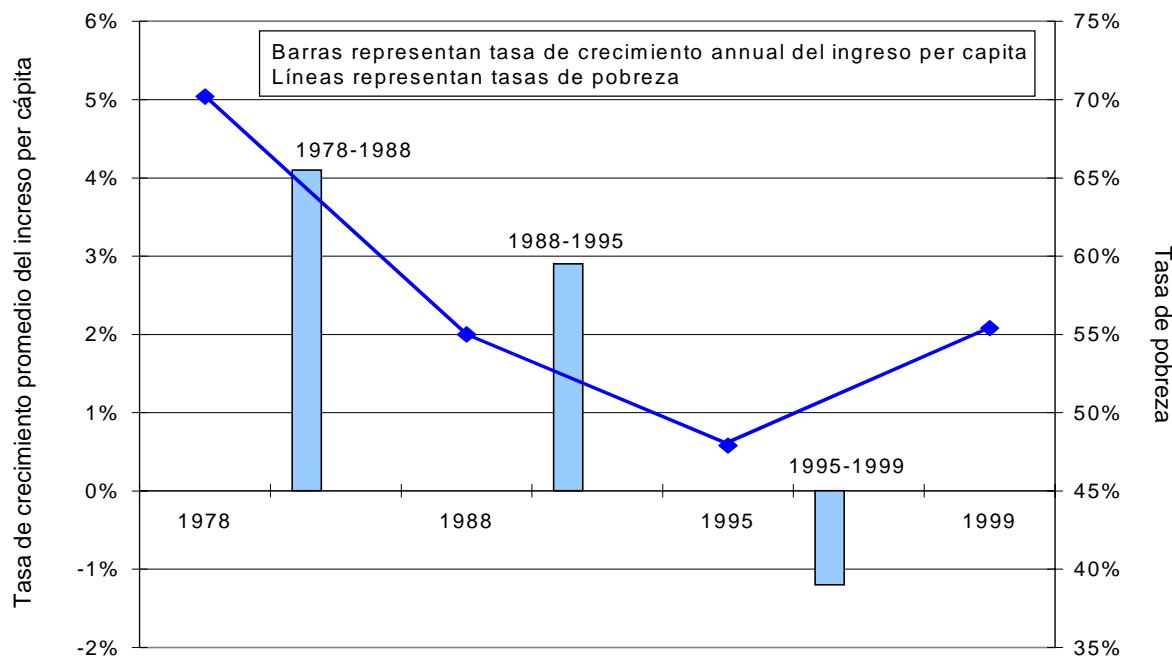
Fuente: En <http://pobrezayriqueza.uniandes.edu.co/discusion.htm>

El Coeficiente GINI permite falsear la curva de Lorenz, "...al detectar técnicamente la concentración de ingresos. El GINI se define como el cociente que relaciona el área entre la curva de Lorenz y la diagonal y, el área total bajo la diagonal...."<sup>82</sup>. Mientras más alto el valor GINI (positivo o negativo), mayor concentración en los diferentes sectores de la población.

---

<sup>82</sup> LORA TORRES, Eduardo. (1991). Técnicas de Medición Económica. Bogotá. Tercer Mundo Editores. Pg. 78.

**Gráfico 7** Ingreso Per cápita y Líneas de Pobreza 1978 - 1999



Fuente: En <http://pobrezayriqueza.uniandes.edu.co/discusion.htm>

El Ingreso per cápita se eleva siempre y cuando los ingresos crezcan más deprisa que la población. Por esta razón ésta medida sirve como medida de la dinámica económica del país (LORA TORRES, Eduardo; 1991).

**Cuadro 8 :** Distribución Del Ingreso Global

AÑO	%	%	Razón entre más ricos y más pobres
1960	70.2	2.3	30 a 1
1970	73.9	2.3	32 a 1
1980	76.3	1.7	45 a 1
1989	82.7	1.4	59 a 1

Fuente: United Nations Development Programme, *Human Development Report 1992* (New York: Oxford University Press, 1992) Reproducido en Lester R. Brown, ed. *State of the World 1994*.

**La búsqueda del desmonte de la ESE como Instrumento de Focalización del Gasto Social en Colombia, obedece a la tendencia por convertir el gasto social en un asistencialismo velado (encubierto)?.**

Si los recursos del Gasto Social son y han sido los últimos años insuficientes, se podrá aspirar a una sociedad universalizada por encima (con acceso a bienes y servicios) ?, a una movilidad social? O será que ni siquiera es posible una movilidad residencial por conglomerado, es decir que las personas puedan acceder a ingresos, recursos y bienes y servicios para “cambiar de estrato”?

De acuerdo a las cifras presentadas, en Colombia los pobres cada vez son más y, los ingresos cada vez están en menos manos. ¿Porqué entonces predomina la tendencia y el método de focalización que muestra menos pobres? ¿Porqué cuando se otorga un subsidio vía Sisbén a un miembro de la familia, se construyen indicadores por familia, mostrando más beneficiarios de los que realmente son?

Mientras que la Estratificación Socioeconómica permite observar la estructura e inequidad de la sociedad a partir de la identificación de la localización de la pobreza, la riqueza y la Segregación Socio espacial; la sisbenización es una estrategia para achicar la pobreza (Vía método de cuantificación), generando un “efecto” de mayor gasto social y mayor cobertura.

El Sisbén se aplica a los estratos uno y dos, bajo el argumento de los límites en los recursos disponibles para sisbenizar toda la población. Será que ante la escasez de recursos, la necesidad de focalizar convierte al Estado en asistencialista, esquivando las decisiones de fondo tales como la redistribución de la renta?

**La ESE y la redistribución de ingresos**

Ante las preguntas de ¿Cuánto cuesta la mejor eficacia redistributiva de la estratificación? ¿Es un alto porcentaje de los subsidios o su valor es despreciable? ¿Cuánto subsidio se puede ahorrar y en qué medida mejora la focalización?. Carlos Eduardo Vélez, presenta la necesidad de una nueva metodología de Estratificación que permita

“...Reestratificar a los usuarios que se encuentran sub estratificados según décil de ingreso frente a la estratificación ideal y, de ésta manera reasignarles el subsidio que recibirían de acuerdo con el que corresponde al usuario promedio del mismo décil de ingreso en el estrato superior asignado o “ideal”. Obviamente la reforma debe afectar principalmente a los usuarios de ingresos medios y altos. Bajo el procedimiento propuesto todos los usuarios del décimo décil serán estratificados en el estrato seis, ningún usuario del noveno décil lo será por debajo del quinto estrato, al menos en el cuarto estrato se encontrarán los usuarios del séptimo y octavo

déciles y por encima del tercero los de los déciles quinto y sexto. Por último, el tercer y cuarto déciles no podrán estar en el primer estrato...<sup>83</sup>,

Para corroborar esto, los análisis de los técnicos exigen que la estratificación socioeconómica, su metodología debe modificarse en función de sus resultados, según estudios realizados por DNP y Banco de la República, la Focalización del Gasto por la vía de la Estratificación Socioeconómica, analizada como participación en su variación del coeficiente GINI ES UNA ELEVADA REGRESIVIDAD RELATIVA:

“...los servicios públicos domiciliarios que, a pesar de su alta participación en los subsidios totales (29%), sólo contribuyen con un 23 % a la variación total del coeficiente Gini debido a su elevada regresividad relativa...<sup>84</sup>”

Por otra parte, recordemos que existen métodos para deducir el estrato socioeconómico a partir de la Encuesta de Calidad de Vida, a partir de la matriz Estrato –Quintil que ha sido calculada a partir de 1997 y subsiguientes<sup>85</sup>.

Esta es la oportunidad para inscribirnos en un proceso de análisis acerca de la relación Estratificación Socioeconómica – Redistribución del Ingreso (Equidad).

La estructura de los subsidios en Colombia ha tenido una notable mejoría en la focalización de los servicios sociales proveídos por el Estado. Sin embargo, todavía existe una magnitud importante de subsidios (2% del PIB) que son apropiados por los quintiles de ingreso 4 y 5<sup>86</sup>.

**Cuadro 9.** Distribución por quintiles de ingreso de los hogares por estrato socioeconómico  
Número de Hogares

	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total Consumo
<b>Quintil 1</b>	40.299	270.902	728.889	193.169	15.905	2.184	0	31.975	1.211.049
Quintil 2	44.957	258.187	718.989	289.343	26.605	0	3.291	35.965	1.296.416
<b>Quintil 3</b>	24.062	190.585	711.084	488.485	36.395	12.961	0	19.14	1.439.510
<b>Quintil 4</b>	14.452	109.395	576.045	722.359	136.688	23.938	18.246	7.885	1.586.671
<b>Quintil 5</b>	6.975	29.1807	310.484	687.942	349.490	255.576	76.413	8.592	1.709.072
<b>Total Consumo</b>	130.745	858.236	3.045.491	2.381.298	565.084	294.659	97.950	103.561	7.477.024

FUENTE: CEDE: Universidad de los Andes. Fabio Sánchez Torres. Jairo Núñez Méndez. Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se Benefició del gasto público en los noventa?. Pg 36.

<sup>83</sup> VÉLEZ, Carlos Eduardo. (1996). Gasto Social y Desigualdad. Logros y Extravíos. DNP. Pg 323 y 324.

<sup>84</sup> VÉLEZ ECHAVARRIA, Carlos Eduardo. (1997) Eficiencia, Equidad y Reestructuración Sectorial del Gasto Público Social. Banco de la República Colombia. Pg 5.

<sup>85</sup> NUÑEZ Jairo. SANCHEZ, Fabio. Descentralización, Pobreza y Acceso a Los Servicios Sociales. ¿Quién se beneficio del Gasto Público en los noventa?. Pg 25.

<sup>86</sup> NUÑEZ Jairo. SANCHEZ, Fabio. Descentralización, Pobreza y Acceso a Los Servicios Sociales. ¿Quién se beneficio del Gasto Público en los noventa?. Pg 33.

**Cuadro 10:** Gasto en servicios de energía por estrato socioeconómico:  
Proporción de los quintiles en cada Estrato

	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total Consumo
<b>Quintil 1</b>	209.039.432	1.540.491.562	5.492.068.696	2.601.070.869	440.280.539	81.594.240	0	117.395.944	10.481.941.282
Quintil 2	295.039.865	1.625.973.433	5.865.347.897	4.424.194.136	842.953.736	0	305.595.000	292.856.442	13.651.960.509
<b>Quintil 3</b>	456.255.736	1.363.826.533	7.592.121.097	7.512.805.760	1.203.072.951	609.415.991	0	256.623.902	18.994.121.970
<b>Quintil 4</b>	190.279.277	1.118.679.586	7.002.897.994	13.187.776.678	4.319.731.058	1.117.274.566	1.759.489.620	77.845.754	28.773.974.533
<b>Quintil 5</b>	79.665.714	474.781.974	4.726.185.154	12.986.536.731	14.670.883.649	12.794.720.365	6.740.781.054	100.848.932	52.574.403.573
<b>Total Consumo</b>	1.230.280.024	6.123.753.08007	30.678.620.838	40.712.384.173	21.476.921.932	14.603.005.162	8.805.865.674	845.570.974	124.476.401.864

FUENTE: CEDE: Universidad de los Andes. Fabio Sánchez Torres. Jairo Núñez Méndez. Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se Benefició del gasto público en los noventa?. Pg 36.

### El Sisbén y la redistribución de los ingresos

El Sisbén sólo ha demostrado aportes en materia de redistribución de ingresos en salud<sup>87</sup>, y no en otros sectores y subsectores objeto del gasto público. Esta situación se explica básicamente porque la enfermedad es un fenómeno netamente individual y el proceso de focalización así lo trata.

Se desconoce que en la mayoría de los casos la morbilidad está asociada a los niveles de desnutrición y al poco acceso a servicios básicos, es decir a la pobreza que padece la familia. Lo que nos obliga a orientar el análisis desde el Sisbén (individuo) hacia la ESE (grupo: familia o conglomerado).

<sup>87</sup> Documento Evaluación del Sisbén Página 161 y Documento Conpes 55 página 4. Se ha presentado el argumento de que "...debe mantenerse el **instrumento de focalización** individual implantado en la última década, mediante la aplicación del SISBEN, pues ha demostrado un significativo impacto redistributivo..." Como aparece en el documento Conpes 55 de 2001?. Pero sólo se presentan estas bondades en salud, ya que las personas a nivel individual se enferman, veamos datos del Conpes 55 de 2001: "...La estrategia de focalización ha logrado un evidente impacto redistributivo. Por ejemplo, en salud y asistencia social se observa una mejora significativa en la redistribución de los subsidios: en 1992 el 20% más pobre de la población recibía un 29.1% del total de los subsidios, mientras que en 1999 esta cifra se ubicó en 34.8% (un aumento de 5.7 puntos...). Se han presentado significativos incrementos en la cobertura de salud: cerca de 27 millones de personas están incorporadas en las bases SISBEN y el 36% de ellas han accedido al régimen subsidiado (Cuadro No. 1). También se han detectado mejoras en las condiciones percibidas por los usuarios sobre el acceso a los servicios. Este es un punto fundamental, ya que uno de los principales objetivos del SISBEN es hacer que, al orientar los recursos hacia un segmento de la población específico, la calidad del servicio prestado a ese segmento se incremente. El cambio en la utilización de los servicios de salud favoreció a la población más vulnerable: el número de consultas de personas pertenecientes al 20% más pobre de la población pasó de 375 mil a 715 mil entre 1992 y 1998, mientras que las hospitalizaciones pasaron de 200 mil a 250 mil en las mismas fechas. Estos incrementos son el resultado de una mejor identificación de la población potencialmente beneficiaria de los subsidios a través del SISBEN.."

## Al Estado Colombiano le interesa el asistencialismo o la redistribución del ingreso?

“...Puede afirmarse directamente que tanto el buen funcionamiento del capitalismo en cuanto a sistema económico, como el de los mercados de mercancías y factores, no garantizan que se irá por la ruta de la equidad. Por el contrario, es más factible encontrar en los escritos económicos argumentos teóricos y conceptuales que respalden tendencias a la concentración de ingresos y de activos como resultado esperable de los estilos de desarrollo más liberales. En cambio, los movimientos desconcentradores de rentas y activos están siempre asociados con la definición y efecto de determinadas políticas económicas públicas...<sup>88</sup>,

Los países suelen tomar decisiones en medio de inestabilidad de los mercados de capital, pronunciadas fluctuaciones de los precios de los productos básicos, desastres naturales, etc. Inclusive, los gobiernos de turno buscan hacer frente a crisis debidas a errores de política tomados por administraciones pasadas. Además, no es posible encontrar en la literatura económica políticas que promuevan el crecimiento económico y que a la vez erradiquen la pobreza extrema en el corto plazo ya que el crecimiento económico puede ser irregular y no garantizar el beneficio para todo el mundo. El crecimiento por tanto debe ser sostenido en el tiempo para que en el largo plazo se logren resultados en materia de pobreza.

En Colombia, los planes y programas sociales se dirigen básicamente a crear redes de protecciones y seguridades mínimas, más no a incrementar la capacidad de los habitantes para acceder a mejores condiciones.

Aunque allí hay una gran discusión con respecto a los nuevos indicadores aprobados por la ONU, como lo son el IDH y el IPH, lo cierto es que, de nada vale que las personas tengan acueducto y alcantarillado en su casa si no tienen alimento en la despensa ni, conque pagar esos servicios.

Como se ha presentado en apartes de éste documento, para el Estado en Colombia, pareciera ser prioritario focalizar dentro de la población focalizada<sup>89</sup>, buscando disminuir la población objetivo de sus recursos, de su gasto social.

La nueva propuesta para focalizar en el país, sólo con Sisbén, quita un filtro que permitía depurar en primera instancia y certificar que quienes se sisbenizaban efectivamente eran pobres y por consiguiente objeto de los recursos. Hoy, sólo con sisbenización, podrán acceder a los beneficios personas que incluso, no necesitan<sup>90</sup>. Parece perderse la idea de

---

<sup>88</sup> ÁSALE, Héctor. 1998. **La Búsqueda de la Equidad.** (Director, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento CEPAL). En [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

<sup>89</sup> Los análisis han mostrado que es imposible garantizar la asignación de subsidios a la población identificada con la focalización geográfica ya que es un alto porcentaje de la población colombiana. Se hace necesario generar políticas y programas que tengan menor costo y por ende, menor alcance.

<sup>90</sup> Contrario a la idea e intención de universalizar y focalizar, en Colombia el plan de reactivación de la economía, basado en la reactivación de la construcción, ha focalizado subsidios en estratos altos, se supone por considerarse que son “los únicos” que tienen capacidad de pago y son objeto de crédito. Así se otorgan protecciones contra la inflación y beneficios tributarios a los estratos medios y altos. LEY 812: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2002 – 2006: “POR UN ESTADO COMUNITARIO” ARTICULO OCHO: DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE INVERSIÓN...B. CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE Y GENERACIÓN DE EMPLEO... 1. Impulso a la Vivienda y la Construcción...El Impulso de la vivienda se centrará en tres estrategias principales pro grupos de población: \* Para los hogares de **ESTRATO MEDIO**, se desarrollará el mecanismo de protección contra la inflación en créditos en UVR, creado a comienzos de 2003, que elimina la incertidumbre durante el plazo de amortización de las deudas

universalizar y garantizar a la población de menores recursos el acceso a los bienes y servicios, destinando recursos del Gasto Público Social hacia el grupo social o sector poblacional que quizás no tiene Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-

Pareciera que se trata de una política dirigida a mantener las diferencias sociales antes que combatirlas, sumado a los intereses de los diferentes grupos de presión del país que están en capacidad de incidir directa o indirectamente en las decisiones en materia de gasto público y por ende a reorientar los recursos.

En nuestro país se requiere de un esquema que no desconozca los pobres del país y que procure intervenir escenarios, buscando la redistribución de ingresos y garantizar igualdad de oportunidades a todos los Colombianos. Esto sólo se logra con un cambio en las políticas sociales del Estado que en el corto plazo no se vislumbran.

Hay quienes proponen la solución alejada de la economía, presentando una disyuntiva entre lo social y lo económico, más por la concentración de la renta en pocas manos que por las bondades de los modelos. Autores como Héctor Asale de la CEPAL que ha dicho que se requiere de programas no economisistas definidos correctamente como requisito fundamental para lograr avances sustanciales en la utopía de la equidad ya que de esa manera, se compensarían, en parte, las injusticias de naturaleza económica y se avanzaría hacia el ideal de la democracia auténtica (Ázale:1998).

“A nosotros nos vendieron cosas como la estratificación, cosas como la focalización, como la privatización y se nos dice que eso es mucho más eficiente que políticas universales, que una acción del Estado, de tener una infraestructura de red social, de universidades, de colegios, de centros de salud, de programas de vivienda; que es mucho mejor toda la gestión privada frente a la pública. Y yo creo que nos metieron ese cuento ¿Y quién ha evaluado?. Les voy a poner un ejemplo concretísimo: antes, la selección para un beneficio en salud, el Estado tenía una red que podría ser de centros de salud, atención los que saben de salud, estamos hablando de primer, segundo o tercer nivel, pero a una red muy importante del estado. Y allí el alcalde podía, en un momento, subsidiar directamente a la persona enferma, o sea, para que asistiera al centro de salud a atender su problema, o sea HABIA UNA FOCALIZACIÓN DIRECTA AL ENFERMO.

Hoy en día, el alcalde con el régimen subsidiado de salud, tiene que pagarle a una empresa privada, a una EPS, el pago de lo que son LOS ESTRATOS UNO Y DOS, que están con el SISBEN a toda la familia y no le permiten subsidiar a alguien que no esté dentro de esos dos estratos y tiene que pagarles la plata fija, a un sector privado que a su vez, el si hace el negocio y le paga a los hospitales por cliente atendido, o sea, el negocio es del sector privado, porque el problema económico se expandió a todo lo social, entonces el alcalde pierde autonomía tiene que subsidiar por ejemplo a una familia que están con el subsidio de salud, a los diez miembros de la familia o a ocho miembros de la familia, así sea que no se enferme o se enferme uno no mas, o sea NO ESTÁN FOCALIZANDO. Nos han metido en el problema de la FOCALIZACIÓN...Además de todo el esfuerzo que significa CENSAR, ESTRATIFICAR, todos los costos que implica la burocracia. Y eso realmente no nos dice que por ejemplo una universidad privada, sea mucho mejor que una universidad pública, porque ahí hay otros conceptos interesantes, como quiera un lugar de encuentro social”.

Libardo Sarmiento: Problemas de Gestión Social

---

hipotecarias hasta por 130 salarios mínimos, siempre y cuando la vivienda no supere los 323 salarios mínimos. \* Para los hogares de **ESTRATO ALTO**, se dará continuidad al beneficio tributario de las cuentas de Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC)

## **5.2. ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN COLOMBIA**

### **5.2.1. UTILIZACIÓN DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y/ O SISBÉN COMO INSTRUMENTOS DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN COLOMBIA. CUADROS COMPARATIVOS POR PERÍODOS (+) O (-).**

Se han escogido tres períodos que están directamente relacionados con los Documentos Conpes Sociales referentes a la Focalización del Gasto Social<sup>91</sup> y, casualmente a cambios normativos y estructurales de política (Planes de Desarrollo Nacional de cada Presidente de turno).

Veamos el Uso de la Estratificación Socioeconómica como Instrumento de Focalización del Gasto Social en Colombia (+) O (-). Cuadros Comparativos con El Sisbén Por Períodos:

#### **USO DE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA COMO INSTRUMENTO DE FOCALIZACIÓN VÍA SUBSIDIO A LA OFERTA Y VÍA SUBSIDIO A LA DEMANDA. PERÍODO 1994- 1997**

Aunque el principal cambio normativo y técnico en materia de estratificación data de 1994, los procesos que desembocaron en éstas modificaciones se venían trabajando desde 1990, año en el cual nuestra nueva Constitución Política se estaba gestando.

Antes de 1994, en Colombia históricamente se venían aplicando diferentes criterios y técnicas de estratificación, diseñadas y aplicadas por cada una de las empresas de servicios públicos domiciliarios, con el fin de clasificar a sus suscriptores y asignar diferencialmente el cobro tarifario. Su función estaba exclusivamente orientada al cobro diferencial de los Servicios Públicos Domiciliarios, bajo el sistema de subsidios cruzados. Pero, a partir de la nueva Constitución Nacional y su reglamentación, la Estratificación fue convertida en un instrumento de política estatal no sólo de redistribución de ingresos sino también de Focalización del Gasto Social.

Efectivamente, con la nueva constitución, Colombia cambió sustancialmente la forma y el modelo de aplicar las políticas sociales dentro de la sociedad, se reorienta el modelo de Gasto Social hacia el SUBSIDIO A LA DEMANDA, posición opuesta radicalmente al Subsidio a la oferta que funcionaba con la constitución de 1886 y demás normas vigentes. Este cambio obligó a generar estrategias y herramientas de orden técnico para garantizar la asignación óptima del gasto.

En esa coyuntura, se promulgó la ley 60 de 1993, la misma que establece la descentralización fiscal y los recursos hacia las regiones y municipios. El artículo 30 de

---

<sup>91</sup> Documentos 22 de 1994, 40 de 1997 y 55 de 2001.

ésta ley, procurando reglamentar los artículos 356, 357 y 366<sup>92</sup> de la Constitución, estableció que la razón de ser de Estado es llegar a los más pobres entre los pobres, conceptualizó la Focalización del Gasto Social y ordenó al Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- reglamentar las técnicas y métodos de focalización con una revisión cada tres años de sus resultados.

En función de las competencias otorgadas por la ley 60 de 1993<sup>93</sup>, el CONPES, adoptó el Documento Conpes Social número 22 del 21 de enero de 1994, el cual adopta dos métodos de Focalización del Gasto Social: Primero, el de Focalización GEOGRÁFICA del gasto social denominado ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA. Y segundo, el de Focalización INDIVIDUAL, denominado SISBEN.

En teoría, la Estratificación clasifica la localización geográfica y el entorno de las viviendas como reflejo de la realidad y capacidad económica de las familias, mientras que el SISBEN clasifica los individuos a partir de diferentes variables contempladas en el Índice de Condiciones de Vida<sup>94</sup>.

Este documento Conpes 22, le asigna la responsabilidad técnica al Departamento Nacional de Planeación –DNP- de diseñar las metodologías y los operativos para garantizar la correcta aplicación de éstos dos métodos. Función ratificada posteriormente por las leyes 142 de 1994, 505 de 1999 y 732 de 2002.

El Departamento Nacional de Planeación, en cumplimiento de éstas funciones Constitucionales y legales, unificó la metodología, a la vez que despojó a las empresas de servicios públicos de la función del diseño metodológico y técnico. Precisamente en atención a esa nueva función encomendada: focalizar a la población objetivo del gasto público social.

Así pues, constitucional y legalmente, estos dos métodos de focalización del gasto social, son herramientas básicas para localizar<sup>95</sup> (Estratificación Socioeconómica) y cualificar (Sisbén) el grado de pobreza en Colombia, convirtiéndose en instrumentos de la Política Social del Estado Colombiano.

---

<sup>92</sup> En estos artículos específicamente, nuestro país, adoptó el Enfoque de Desarrollo de la Organización Internacional del Trabajo conocido como Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-.

<sup>93</sup> Hoy ratificada con el artículo 94 de la ley 715 de 2001

<sup>94</sup> Favor ver anexo de Índices de Calidad de Vida diseñados por el DNP a partir de la propuesta de Amartya Sen.

<sup>95</sup> “...En sus estrategias para el plan de desarrollo, el gobierno nacional se ha propuesto una política social orientada a fortalecer la capacidad de la población más pobre para beneficiarse de programas concretos en las áreas de educación, salud, vivienda y agua potable, con prioridad en intervenciones con mayor impacto (la educación básica, la salud primaria, la nutrición infantil, la vivienda social y el agua potable) y mediante un esfuerzo de focalización del gasto social en los grupos de población más pobre y vulnerable... Una de las maneras más sencillas de identificar los beneficiarios para la aplicación del gasto social es su ubicación geográfica. Consiste en localizar las áreas geográficas en donde se concentra la población pobre, para dentro de ellas aplicar los programas sociales a todos sus habitantes. El principal instrumento para la focalización geográfica es LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA. Es una herramienta técnica de clasificación de la población que permite establecer, con base en las características de las viviendas, distintos grupos (estratos) de personas con características sociales y económicas similares. Por su nivel de detalle la estratificación permite identificar con bastante precisión las áreas (manzanas o cuadras) más pobres en zonas urbanas y las viviendas pobres en los municipios más pequeños y en las zonas rurales. Las manzanas, cuadras o viviendas, según el caso, que tengan estratos uno y dos se consideran pobres y hacia ellos deben dirigirse los programas y proyectos sociales ” En Documento CONPES SOCIAL 22 del 21 de enero de 1994

Durante éste período, la población podía acceder a los subsidios del Estado al pertenecer a los estratos más bajos de la población. Operaba el subsidio a la demanda, los requisitos para acceder a los subsidios de educación, vivienda, saneamiento básico estaban estructurados con base en la estratificación y, los de salud, con base en el Sisbén.

## **En el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 188 de 1995<sup>96</sup>**

### **LEY 188 DE 1995 (JUNIO 2)**

#### **Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995 – 1998**

Artículo 20. La descripción de los principales programas y subprogramas que el Gobierno Nacional espera ejecutar en la vigencia del Plan Nacional de Inversiones 1995-1998 es la siguiente:

##### **.5. EMPLEO**

###### **1.5.1. Capacitación e intermediación laboral - Sena**

El Sena deberá aumentar su cobertura y hacer más relevante su formación, para lo cual coordinará con otras instituciones las actividades de formación profesional. Dará prioridad, en términos cuantitativos y cualitativos, a los cursos completos (largos) en los centros, elevando su cobertura a 50.000 alumnos en 1995, y readecuando su orientación, metodología y contenidos de acuerdo con las exigencias del sector productivo.

En el marco de la Red de Solidaridad Social, desarrollará acciones de capacitación para el trabajo con subsidio al desempleo. El objetivo de este subprograma es entregar apoyos de sostenimiento a desempleados pobres durante su período de calificación, para combatir el desempleo estructural, relacionado con problemas de capacitación y el desempleo friccional debido a la inadecuada información. Los beneficiarios del programa serán los desempleados (aspirantes o cesantes), pertenecientes a los **ESTRATOS SOCIO-CONÓMICOS UNO Y DOS**.

##### **4. INFRAESTRUCTURA**

###### **4.1. Energía**

4.1.3.5. Inversión social (subsidios). Es un programa destinado a cubrir el valor de los subsidios por consumo de electricidad y hasta el consumo de subsistencia, de los usuarios ubicados en los **ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS I, II Y III**, y en un todo de acuerdo con lo estudiado en la Ley 143 de 1994. Para tal efecto manténgase en los 200 KWHM el consumo de subsistencia para los usuarios del sector eléctrico en todo el territorio de la Nación exceptuando aquellas entidades territoriales que desde antes del primero de noviembre de 1994 estuvieran, y a la fecha de la promulgación de esta Ley continúan, aplicando un consumo de subsistencia inferior, y hasta tanto, por ley, cuyo proyecto presentará el Gobierno dentro de los próximos cuatro (4) meses, se fijen, teniendo en cuenta los distintos factores que inciden en el uso de la energía, el consumo de subsistencia para cada una de las regiones del país.

Artículo 34. Para asignar eficientemente el gasto social y garantizar que beneficie a la población que más lo necesita, los subsidios en los servicios públicos domiciliarios se otorgarán a las personas de menores ingresos, determinados a través de **LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA. PARA ESTO, LOS MUNICIPIOS TENDRÁN QUE HACER SUS ESTRATIFICACIONES URBANAS Y RURALES ANTES DEL 30 DE JUNIO DE 1996 Y OBTENER CERTIFICACIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL** que las hicieron aplicando correctamente la metodología suministrada por el Departamento Nacional de Planeación.

##### **CAPITULO 2**

##### **UN BREVE DIAGNOSTICO DE LAS CONDICIONES DE NUESTRO DESARROLLO ECONOMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL**

“....En 1994, aunque la tasa de desempleo se mantuvo en niveles bajos para los patronos del país, se frenó la tendencia al aumento en la tasa de ocupación, en medio de una fuerte elevación de los ingresos reales de los trabajadores más calificados. La coincidencia de estas dos últimas tendencias parecen indicar que el mercado laboral ha comenzado a enfrentar desequilibrios estructurales. Mientras el desempleo sigue siendo alto en algunos sectores específicos (principalmente mujeres y jóvenes con algún grado de educación secundaria, pertenecientes a **LOS ESTRATOS MÁS POBRES**), la oferta de trabajadores con mayores grados de calificación escasea y amenaza con convertirse en una restricción al crecimiento de la economía. De hecho, la resistencia de la tasa de desempleo en Colombia a bajar por debajo de un nivel relativamente alto fue identificada hace algunos años por la Misión Chenery como el reflejo de un importante componente de "desempleo estructural", que explica en parte por qué, pese a su buen desempeño económico, Colombia ha tenido tradicionalmente uno de los niveles más altos de desempleo de América Latina...”

##### **III. LA SITUACION SOCIAL<sup>4</sup>**

“..En el caso de la salud, los indicadores tradicionales (esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil) muestran igualmente una mejoría sistemática desde los años cincuenta. Los cambios en el perfil epidemiológico evidencian igualmente la pérdida de la importancia relativa de las enfermedades típicas del subdesarrollo. Más aún, tanto los indicadores tradicionales como los

<sup>96</sup> Mayúscula y negrilla Nuestra

más modernos de carga global de enfermedad se encuentran por encima del promedio latinoamericano, pero acusan grandes diferencias por regiones y grupos socioeconómicos y un preocupante aumento de la carga de enfermedad por traumas y violencia. No obstante, el acceso a los servicios de salud sigue siendo limitado e inequitativo: en 1993, el 19% de la población con necesidades de atención médica no tuvo acceso a servicios de salud; en las áreas rurales, la proporción correspondiente alcanzó un 29% y en el quintil más pobre de la población un 32%. La cobertura de los sistemas de seguridad social es aún baja para un país como el nuestro -20% de la población - e irrisoria en las áreas rurales y **EN LOS ESTRATOS MÁS POBRES** de la población. Si bien el gasto público en salud se ha incrementado desde 1990, los bajos niveles históricos de ejecución, indican una inadecuada gestión de muchas de las instituciones del sector.

Por otra parte, durante las últimas décadas han mejorado las condiciones de las viviendas de los colombianos, según se refleja en la ampliación de la cobertura de los servicios de energía, acueducto y alcantarillado, y en la disminución simultánea de la proporción de las viviendas con piso de tierra o paredes de material precario. No obstante, en términos absolutos, los hogares con problemas habitacionales han aumentado de 1,7 a más de 1,9 millones entre 1985 y 1993. La falta de conexión a los servicios públicos sigue siendo la mayor deficiencia, seguida por el hacinamiento. A su vez, las diferencias en la calidad y servicios de la vivienda entre el sector urbano y rural, si bien han disminuido, aún son considerables..."

#### CAPITULO 4

#### ESTRATEGIA DE INVERSION PUBLICA Y EFECTOS MACROECONOMICOS DEL PLAN

##### III. HABITAT, DESARROLLO URBANO, PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES

###### A. Política de vivienda social urbana

La **POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL URBANA FOCALIZA EL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN LOS ESTRATOS MÁS POBRES** y vulnerables de la población, lo integra a la Red de Solidaridad Social y lo articula a programas complementarios de mejoramiento del espacio y de la infraestructura de servicios comunitarios, con el fin de promover un desarrollo urbano integral y ordenado, y mejorar las condiciones de vida de los colombianos más pobres..."

#### IV. POLITICA DE EQUIDAD Y PARTICIPACION DE LA MUJER

La política de Equidad y Participación de la Mujer busca superar el hasta ahora, subestimado papel de la mujer y el desconocimiento que ha jugado en el desarrollo del país<sup>5</sup>. Los logros alcanzados en educación, salud y participación laboral, no han permitido resolver las desigualdades de género, lo cual les hace más vulnerables, obstaculizan su pleno desempeño y propicia que no se reconozcan ni valoren su trabajo. Dicha subordinación lleva implícita una relación social que en la práctica se traduce en que a la mujer no le son reconocidos ni respetados plenamente sus derechos, lo que se presenta en forma más aguda a medida que se desciende **EN LA ESTRATIFICACIÓN SOCIAL**.

#### CAPITULO 8

#### MAS Y MEJORES EMPLEOS

##### III. CAPACITACION PROFESIONAL E INTERMEDIACION LABORAL

Con el fin de contribuir a solucionar problemas de desempleo, especialmente de jóvenes y mujeres de áreas urbanas con niveles medios de escolaridad, quienes para integrarse al mercado laboral requieren de políticas activas de empleo, el SENA desarrollará, en el marco de la Red de Solidaridad Social, un programa de capacitación para el trabajo con becas de mantenimiento. Con este programa se facilita la capacitación y recapacitación de la fuerza de trabajo en función de las nuevas exigencias que genera el proceso de internacionalización de la economía. La beca estará a cargo del SENA. Los beneficiarios del programa serán desempleados (aspirantes o cesantes), pertenecientes **A LOS ESTRATOS SOCIO-ECONÓMICOS 1 Y 2**. Estas personas se registrarán en los servicios de empleo del SENA y tendrán que inscribirse en cursos de capacitación. Una vez terminada la capacitación, se buscará su vinculación al sector productivo a través del programa de intermediación laboral. De esta manera, se combatirá el desempleo friccional, explicado por una inadecuada información, y el desempleo estructural, relacionado con problemas de capacitación.

Los cuatro años se entregarán becas de sostenimiento por seis meses a 123.000 hombres y mujeres de bajos ingresos, de los cuales 86 mil serán jóvenes y 37.000 cesantes. El costo total del programa asciende a \$70.000 millones de pesos en los cuatro años, \$36.400 millones de pesos en becas financiadas por el fondo de becas del SENA, entidad que cubrirá, además, el costo de los cursos de capacitación.

De otro lado, en desarrollo del plan de empleo urbano de la Red de Solidaridad Social, se diseñará un componente de capacitación para habilitar a hombres y mujeres pertenecientes a los **ESTRATOS 1 Y 2**, que por su nivel de calificación y sus condiciones, normalmente no acceden a los cursos regulares del SENA..."

### PERÍODO 1994 - 1997

**Cuadro 11 :** Uso de la ESE para focalización individual del Gasto Social. Período 94 - 97

DESCRIPCIÓN GASTO SOCIAL	SISBEN	ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA
<b>EDUCACIÓN</b>	-	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 60 de 1993: Asignación de Recursos por NBI</li> <li>• Subsidio a la Oferta.</li> <li>• Ley 188 de 1995: Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ul>
<b>SALUD</b>	+	-
	Ley 100 de 1993. Identifica Beneficiarios del Régimen Subsidiado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Según Manuales de Implementación Sisbén. Sólo se encuesta a la Población en Estrato Uno y Dos.</li> <li>• Ley 188 de 1995: Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ul>
<b>VIVIENDA</b>	-	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios a los Estratos Bajos. Directrices Inurbe: Postulantes de Estratos Uno y Dos.</li> <li>• Ley 188 de 1995: Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ul>
<b>SANEAMIENTO BÁSICO</b>	-	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 142 y 143 de 1994. Subsidios Cruzados.</li> <li>• Ley 286: Desmonte de subsidios extralegales para obtener el máximo de 50%, 40% y 15%, para los estratos 1,2 y 3 respectivamente.</li> <li>• Ley 188 de 1995: Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ul>

**FUENTE:** Compilación e interpretación propia

#### USO DE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y DEL SISBÉN COMO INSTRUMENTO DE FOCALIZACIÓN VÍA SUBSIDIO A LA OFERTA Y VÍA SUBSIDIO A LA DEMANDA. PERÍODO 1998- 2000. PERÍODO EN EL CUAL SE COMIENZA A DESMONTAR LA ESTRATIFICACIÓN

Es en éste período en donde se enmarca básicamente la problemática presentada en éste estudio. Allí comienza la prioridad al Sisbén, con base en algunos elementos de índole político, técnico y de política relacionados con la asignación del gasto social. Sin embargo, en éste período no se emiten las normas específicas para exigir la utilización del Sisbén en exclusividad, por la que siguen subsistiendo tanto el primero como el segundo nivel de focalización, aunque la focalización geográfica con menor protagonismo y utilización.

**En el Plan Nacional de Desarrollo: Ley 508 de 1999<sup>97</sup>:**

---

<sup>97</sup> Mayúscula y negrilla nuestra.

**LEY 508 DE 1999**

(julio 29)

*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002.*

**CAPITULO II**

Descripción de los principales programas de inversión

Artículo 4º. Descripción de los principales programas de inversión. La descripción de los principales programas y subprogramas que el Gobierno Nacional espera ejecutar en la vigencia del Plan Nacional de Inversiones 1999-2002 es la siguiente:

2. Educación

23.1 Programa para la reconstrucción o reparación de inmuebles

El Gobierno Nacional participará técnica, financiera e institucionalmente en la reconstrucción o reparación de más de 90.000 inmuebles afectados, de los cuales se debe reconstruir en su totalidad más de la mitad, concentrados principalmente en **LOS ESTRATOS BAJOS**. Dicha reconstrucción incluye, por una parte, las viviendas, y por otra, toda la infraestructura urbana que ellas requieren, y que va desde la conexión a

Los servicios públicos domiciliarios, hasta la construcción y dotación de los centros de atención pública como hospitales, escuelas, guarderías y centros comunales.

2.3.1 Ampliación del sistema de crédito

Los dineros destinados para este subprograma constituyen un recurso adicional y no sustitutivo de los aportes directos de la Nación para las instituciones públicas de educación superior.

Este subprograma se ejecutará a través del Icetex y busca dos objetivos principales: ampliar la cobertura y mejorar la equidad del sistema de crédito como instrumento para el acceso equitativo a la educación superior. En este mecanismo se dará especial énfasis al crédito para sostentamiento.

En este proceso se introducirán elementos de subsidio en el crédito para cubrir la demanda de crédito para **LOS ESTRATOS UNO, DOS Y TRES (I, 2 Y 3)** en instituciones de educación superior que satisfagan los criterios de calidad que establezca el Ministerio de Educación Nacional atendiendo el concepto de la Comisión Nacional de Acreditación.

2.3.2 Mejoramiento de la calidad

Artículo 79. Aplicación y cálculo de la contribución de solidaridad. La Comisión de Regulación de Energía y Gas, una vez entre en vigencia la presente ley, exigirá a todos las empresas prestadoras de los servicios públicos, de energía eléctrica, el cobro del factor de contribución de solidaridad como un porcentaje del Costo Único Nacional Unitario de Prestación del Servicio para cada nivel de tensión.

El programa de desmonte de la contribución de solidaridad que pagan los usuarios del servicio de energía eléctrica pertenecientes al sector **RESIDENCIAL ESTRATOS 5 Y 6**, al sector comercial e industrial regulados y no regulados, para llevarla a los límites establecidos en la Ley 142 de 1994, se extenderá hasta el año 2005. El factor de la contribución de solidaridad, a cobrar a los usuarios del servicio de energía eléctrica perteneciente al sector residencial **ESTRATOS 5 Y 6**, al sector comercial e industrial regulados y no regulados, será la que se está cobrando a la expedición de la presente ley, sin que en ningún caso supere el veinticinco (25%) por ciento y disminuirá al nivel establecido en la Ley 142 de 1994 el 31 de diciembre del año 2005.

Las contribuciones se usarán para el pago de los subsidios que se apliquen a partir de la vigencia de la presente ley, y de los subsidios aplicados a partir del 1º de enero de 1998 para el servicio público de energía eléctrica, y a partir del 1º de enero de 1997 para el servicio público de gas distribuido por red física, siempre y cuando las respectivas conciliaciones hayan sido debidamente validadas por el Ministerio de Minas y Energía.

Parágrafo 1º. El inciso 1º del artículo 5º de la Ley 286 del 3 de julio de 1996, quedará así:

"Las contribuciones de solidaridad que paguen los usuarios del servicio de energía eléctrica pertenecientes al **SECTOR RESIDENCIAL ESTRATOS 5 Y 6**, al sector comercial e industrial regulados y no regulados, los usuarios del servicio de gas combustible suministrado por red física pertenecientes al sector **RESIDENCIAL ESTRATOS 5 Y 6** y a los sectores comercial e industrial incluyendo los grandes consumidores, y los usuarios de los servicios públicos de telefonía básica conmutada pertenecientes al sector residencial **ESTRATOS 5 Y 6** y a los sectores comercial e industrial son de carácter nacional y su pago es obligatorio. Los valores serán facturados por las empresas prestadoras de los servicios públicos, de energía eléctrica o de gas combustible suministrado por red física, o por las prestadoras del servicio público de telefonía básica conmutada. Los valores facturados por contribución de solidaridad serán aplicados por las empresas prestadoras de los servicios públicos de energía eléctrica o de gas combustible suministrado por red física, o por las prestadoras del servicio público de telefonía básica conmutada, según sea el caso, que prestan su servicio en la misma zona territorial del usuario aborige, para subsidiar el pago de los consumos de subsistencia de sus usuarios residenciales de **LOS ESTRATOS HI, II Y III**".

XIII. Agua potable y vivienda

Artículo 93. Asignación de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación con destino a agua potable y saneamiento básico. El cambio de destinación a propósitos generales, de los recursos establecidos en él

numeral 3 del artículo 22 de la Ley 60 de 1993 con destinación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico, estará condicionado a: la certificación que expida la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, en el sentido de que en el municipio se tienen coberturas reales superiores al 90% en acueducto y 80% en alcantarillado; que las contribuciones a que se refiere el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, cubran en su totalidad dentro cada sistema de distribución subsidios a otorgar a los usuarios residenciales de **LOS ESTRATOS SUBSIDIAZABLES**, de acuerdo con los topes establecidos en dicha ley; y que no existen por realizar obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios en el territorio del municipio.

Artículo 108. Macroproyectos en los centros urbanos. La política de vivienda busca como objetivos fundamentales garantizar la existencia en el tiempo de esquemas de financiamiento de vivienda de largo plazo, detener el crecimiento en el déficit habitacional, el cual se concentra en los **ESTRATOS MÁS POBRES**, y fomentar planes de desarrollo urbano.

La Nación fomentará planes de desarrollo urbano por medio de la financiación de actuaciones urbanas integrales promovidas y estructuradas en los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos, actuaciones las cuales posean un impacto significativo sobre la estructura urbana de los entes territoriales.

### PERÍODO 1998 - 2001

**Cuadro 12:** Uso de la ESE para focalización individual del Gasto Social. Período 98 - 2001

DESCRIPCIÓN GASTO SOCIAL	SISBEN	ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA
<b>EDUCACIÓN</b>	-	<span style="font-size: 2em;">+</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 60 de 1993: Asignación de Recursos por NBI</li> <li>• Subsidio a la Oferta.</li> <li>• Ley 508 de 1999: Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ul>
<b>SALUD</b>	<span style="font-size: 2em;">+</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 100 de 1993. Identifica Beneficiarios del Régimen Subsidiado.</li> </ul>	<span style="font-size: 2em;">-</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En Manuales de Implementación Sisbén. Sólo se encuesta Población en Estrato Uno y Dos.</li> <li>• Ley 508 de 1999: Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ul>
<b>VIVIENDA</b>	<span style="font-size: 2em;">+</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 546 de 1999 y decretos reglamentarios.</li> </ul>	<span style="font-size: 2em;">-</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios a los Estratos Bajos. Directrices Inurbe: Postulantes de Estratos Uno y Dos.</li> <li>• Ley 508 de 1999: Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ul>
<b>SANEAMIENTO BÁSICO</b>	-	<span style="font-size: 2em;">+</span> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 142 y 143 de 1994. Subsidios Cruzados.</li> <li>• Ley 286 y 632: Desmonte de Subsidios pero, ajuste a 50%, 40 % y 15 %.</li> <li>• Ley 508 de 1999: Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ul>

**FUENTE:** Compilación e interpretación propia

### USO DE LA ESTRATIFICACIÓN COMO INSTRUMENTO DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO POR LA VÍA DE SUBSIDIO A LA DEMANDA. PERÍODO 2001- 2003

En éste período se busca consolidar el Sisbén como único o exclusivo instrumento de focalización, aunque sin lograrlo. Desde la emisión del Acto legislativo 01, la Ley 715 y del documento Conpes 55 del año 2001, las normas que establecen los criterios de asignación del gasto público dentro del modelo de subsidio a la demanda, toman básicamente el Sisbén y, ya para el año 2003, la ley 812, ley del Plan Nacional de Desarrollo, entrega el soporte básico para que las demás normas sean emitidas con base en éste instrumento de focalización individual. En éste escenario, buscan convertir la estratificación en un simple dato, mapa o información geoestadística.

“La estratificación socioeconómica además de permitir la selección de estratos que se supone requieren subsidios para el pago diferencial de tarifas de los servicios públicos domiciliarios y los estratos que probablemente pueden hacer contribuciones para financiar estos subsidios, bajo el principio de solidaridad, permite orientar la planeación y la inversión pública hacia la realización, en los estratos más bajos, de programas sociales de beneficio general localizado, tales como la expansión y mejoramiento de infraestructura de servicios públicos -acueducto y alcantarillado, electrificación y telefonía, saneamiento ambiental-, construcciones de vivienda popular, escuelas, centros y puestos de salud, parques y zonas recreativas, espacios públicos y vías, entre otros. De igual manera, se ha constituido en la base para el cobro de tarifas diferenciales de impuesto predial por estrato...<sup>98</sup>”

Estas afirmaciones están equivocadas incluso hoy, cuando en el Conpes Social 055 se ordena la asignación del gasto público social con Sisbén (excepto SPD).

- **Subsidios En Salud<sup>99</sup>:**

SE DEBE SOLICITAR LA NUEVA ENCUESTA SISBÉN?. "NO". A quienes ya fueron encuestados, se les aplicará nueva encuesta para actualizar la información y a quienes aún no se les ha aplicado y viven en estratos 1 y 2, deben esperar la realización de la encuesta, UNICAMENTE, en su lugar de residencia. No necesitan solicitarla. El SISBEN llegará a sus casas.

- **Subsidios En Educación**

Así mismo en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 812 de 2003, se contempla:

CAPITULO IV: MECANISMOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN SECTOR SIETE: SECTOR DE EDUCACIÓN NACIONAL ARTÍCULO 86: RECURSOS PARA LA AMPLIACIÓN DE COBERTURA Los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías destinados al sector educativo serán orientados a programas de ampliación de cobertura, DANDO PRIORIDAD A LA POBLACIÓN DE ESTRATOS MÁS POBRES.
--

<sup>98</sup> DNP, (2003). Evaluación del Sisben. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Social. Bogotá. D.C. Pg. 48.

<sup>99</sup> Tomado de: <http://www.dapd.gov.co/sisc.htm>

## **En subsidios a la Educación Terciaria (Universitaria):**

“Los resultados encontrados señalan que el sistema público de educación primaria y secundaria es bastante progresivo, mientras que el sistema universitario claramente no lo es. Sorprende el bajo porcentaje de estudiantes en educación superior pertenecientes al quintil más pobre de ingresos (3.7%)...<sup>100,,</sup>

Así las cosas, se puede observar claramente como los subsidios para la educación superior se orientan a la población de estratos más bajos:

Vemos como los programas de subsidios a la educación superior en Colombia, focaliza a la población estrato uno y dos, esto dijo la ministra al periódico El Tiempo: “...EL PROGRAMA ACCESO CON CALIDAD A LA EDUCACIÓN SUPERIOR (ACCES), busca dar prioridad a los de instituciones técnicas y tecnológicas de estratos uno y dos...con Acces los estratos uno y dos tienen un subsidio para pagar el 25 por ciento de la matrícula, el cincuenta por ciento es financiado con el préstamo y el otro 25 % es a plazos con las instituciones...<sup>101,,</sup>

### **• Subsidios En Vivienda**

“..Cincuenta mil soluciones habitacionales de los estratos 1 al 4 impulsará el alcalde electo de Bogotá, Luis E. Garzón. Así lo hizo entrever durante la reunión que realizó en El Tiempo días antes de las elecciones y en la que se comprometió a entregar – inicialmente- 30.000 casas de 16'500.000 pesos para los estratos 1 y 2...Garzón tiene claro que el drama de las familias no está en el acceso al subsidio, sino la falta de crédito. “Por eso la idea es buscar mecanismos para facilitar la financiación; además en su agenda está la creación de la secretaría de Habitat...<sup>102,,</sup>

## **PERÍODO 2001 - 2003**

**Cuadro 13:** Uso de la ESE para focalización individual del Gasto Social. Período 2001 - 2003

<b>DESCRIPCIÓN GASTO SOCIAL</b>	<b>SISBEN</b>	<b>ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA</b>
-------------------------------------	---------------	---

<sup>100</sup> SANCHEZ TORRES, Fabio., NUÑEZ MENDEZ, Jairo. (1999). Descentralización, Pobreza y Acceso A Los Servicios Sociales. ¿Quién se Benefició Del Gasto Público En los Noventa? –Documento CEDE 99-04-. Bogotá. D.C. CEDE. Universidad de Los Andes. Pg 20

<sup>101</sup> Periódico El Tiempo de Lunes 21 de julio de 2003 en la página 2-17.

<sup>102</sup> Artículo denominado el alcalde electo y la vivienda, en el periódico El tiempo, el día sábado primero de noviembre de 2003, en la página 4-5.

<b>EDUCACIÓN</b>	+	-
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acto Legislativo 01 de 2001: Reforma Transferencias.</li> <li>• Ley 715: Ecuación Secundaria y Terciaria. Subsidio a la Demanda. Tres Bolsas.</li> <li>• Ley 812: Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 812: Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>• En Educación Terciaria. Programa ACCES del ICETEX.</li> </ul>
<b>SALUD</b>	+	-
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 100 de 1993 y 715 de 2001. Identifica Beneficiarios del Régimen Subsidiado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En los Manuales de Implementación Sisbén: Sólo se encuesta Población en Estrato Uno y Dos.</li> </ul>
<b>VIVIENDA</b>	+	-
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 812: Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>• Decreto 1042 de 2003. Beneficiarios Sisbenizados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 812: Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>• Decreto 1042 de 2003. Definición de Vivienda de Interés Social. Artículo 3º.</li> </ul>
<b>SANEAMIENTO BÁSICO</b>	-	+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 812: Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>• Artículos 91 y 116. Subsidios Cruzados en Servicios Públicos.</li> </ul>

**FUENTE:** Compilación e interpretación propia

Para el año 2003 ya ha entrado en vigencia la ley 812 (Plan Nacional de Desarrollo) que incorpora una serie de decretos y actos administrativos que se proyectaron con base en el documento Conpes Social 55 de 2001. A este respecto tenemos:

El año 2003, se hizo una compilación de las normas en materia de vivienda en el país, que incluye lo referente a las Viviendas Sociales:

#### **DECRETO 1042 DE 2003 (abril 28):**

“Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3<sup>a</sup> de 1991 y 546 de 1999; se derogan los Decretos 1133 de 2000 y 1560 de 2001, y se modifica parcialmente el Decreto 2620 de 2000.”

### **En Materia de Estratificación:**

Artículo 3º. Definición de vivienda de interés social rural. Se entiende por vivienda de interés social rural aislada, la vivienda ubicada en un terreno de uso agropecuario, forestal o pesquero de tamaño menor o igual a una Unidad Agrícola Familiar, UAF, definida según la Ley 505 de 1999 (Ley de Estratificación). Cuando se trate de vivienda agrupada o aislada independiente de unidad productiva alguna, la vivienda de interés social rural corresponderá a la perteneciente a los estratos uno y dos. Para las comunidades indígenas, la autoridad indígena determinará las viviendas de interés social rural.

### **En el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 812 de 2003:**

SECCIÓN OCHO: SECTOR DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL  
ARTÍCULO 91: RECURSOS DE TRANSFERENCIA  
Los recursos de transferencias del sistema General de Participaciones asignados al sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, sólo podrán ser invertidos de acuerdo con la priorización de proyectos contenida en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, siempre y cuando hagan parte de los programas de inversión en las entidades prestadoras de los servicios legalmente constituidas, estén previstas en los respectivos planes de desarrollo municipales o distritales y se encuentren registradas y vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos, sin perjuicio de la porción que los municipios asignen para LOS SUBSIDIOS A LA TARIFA DE LOS ESTRATOS DE MENORES RECURSOS, a las inversiones en saneamiento básico rural con soluciones individuales y a la conservación de micro cuencas que abastecen el sistema de acueducto.

CAPITULO V: DISPOSICIONES FINALES  
**ARTICULO 116: SUBSIDIO PARA ESTRATOS 1,2 y 3.**  
La aplicación de subsidios al costo de prestación de los servicios públicos domiciliarios de los estratos socioeconómicos 1 y 2 a partir de la vigencia de esta ley y para los años 2004, 2005 y 2006, deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes la variación del Índice de Precios al Consumidor.  
Las comisiones de regulación ajustarán la regulación para incorporar lo dispuesto en éste artículo. Estos recursos podrán ser cubiertos con recursos de los fondos de solidaridad, aportes de la nación y de las entidades territoriales.

PARAGRAFO 1º : Para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios se aplicarán de acuerdo con la disponibilidad de recursos de los entes que la otorguen, de tal forma que en ningún caso será superior al cuarenta por ciento (40%) del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al setenta por ciento (70%) para el estrato uno.  
Parágrafo 2º : En todos los servicios públicos domiciliarios, se mantendrá el régimen establecido en las leyes 142 y 143 de 1994 para la aplicación del subsidio al estrato 3.

### **EN TODO EL PERÍODO (1990 – 2003):**

En salud el comportamiento siempre ha sido el mismo pues, desde el primer momento el único método para focalizar los beneficiarios del Régimen subsidiado de salud es EL SISBÉN. Y, es lógico por cuanto las afectaciones de la salud son individuales.

En Saneamiento Básico el comportamiento, al igual que en salud, siempre ha sido el mismo pues, desde el primer momento se ha estado aplicando el método de Estratificación Socioeconómica como instrumento de asignación de subsidios cruzados.

Hoy, el único método para focalizar los beneficiarios de los Subsidios a la demanda en Saneamiento Básico es la Estratificación Socioeconómica. Prueba de ello es lo establecido en la ley 812 de 2003.

Las decisiones sobre la utilización o no de los diferentes métodos de focalización del gasto social, están contenidas básicamente en los Planes Nacionales de Desarrollo. Las leyes que los adoptan se convierten en las puntas de lanza hacia el desmonte de la estratificación ya que a partir de su promulgación, se emiten los diversos actos administrativos reglamentarios, los mismos que aterrizaran la asignación de los recursos.

### **Análisis general por período presentado:**

#### **Período 1994 – 1997**

Se observa exclusión del Sisbén con respecto a estratificación en vivienda, saneamiento y educación. Sin embargo en salud, la estratificación cumple la función de focalización geográfica.

#### **Período 1998 – 2000**

Se están dando los primeros pasos y concretando actos administrativos para asignar funciones al Sisbén.

#### **Período 2001 – 2003**

Se observan funciones de complementariedad en salud y vivienda, inclusive en educación. En saneamiento básico está excluido el Sisbén como método de focalización del gasto, en saneamiento básico.

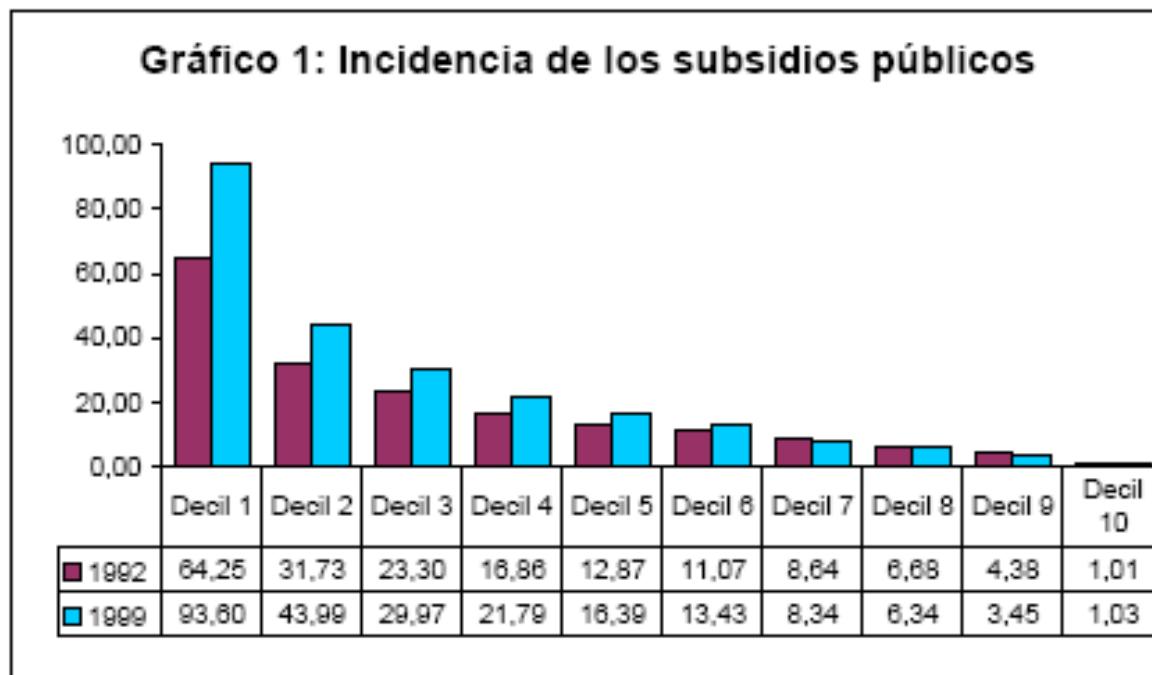
#### **5.2.2. EFICIENCIA DE LA ESTRATIFICACIÓN EN MATERIA DE ASIGNACIÓN DEL GASTO SOCIAL**

##### **Sobre La Asignación Óptima De Los Recursos Y La Estratificación Socioeconómica**

“...El punto de partida para abordar la pregunta inicial es examinar la distribución intersectorial actual del gasto público social en términos de eficiencia y equidad: esto es comparar cambios marginales de bienestar asociados a la expansión de distintos sectores. En tal sentido, el modelo propuesto se inspira en la teoría de la reforma de impuestos, que parte de un statu quo sub óptimo y busca seleccionar el instrumento que trae mayores incrementos de bienestar en el margen...La distribución del subsidio por gasto público social es moderadamente progresiva desde el punto de vista de los hogares y casi igualitaria y levemente progresiva desde el punto de vista de los individuos....” (Vélez;1997,3)

En el período 1990 – 1998, “el gasto público social tuvo un crecimiento importante, pasando del 10.7 % del PIB en 1993 al 15.4 % en 1998. El crecimiento del gasto está explicado fundamentalmente por el sector salud, que se incrementó del 2.6 % al 4.7 % del PIB, por educación que se elevó del 2.8 % al 3.7 % del PIB y por los pagos de la seguridad social asociados a las pensiones, que subieron del 2.7 % al 4.2 % del PIB. Además de lo anterior, una creciente porción del gasto pasó a ser ejecutada por las entidades territoriales, especialmente por los municipios..”.

**Gráfico 8:** Incidencia de los Subsidios Públicos en Colombia



Fuente: Documento Conpes Social 055 de 2001

Se observa como el diez por ciento más pobre de la población recibe la mayor participación de los subsidios públicos. Sin embargo, persiste inefficiencia en la asignación de los mismos por cuanto la población de más altos ingresos aunque en menor porcentaje, sigue beneficiándose de estos recursos.

#### Cuadro 14: Gasto Público de las Administraciones Públicas 1975 - 2001

##### Gasto Público de las administraciones públicas por nivel 1975-2001

% del PIB

Año	Nacional central	Nacional descentralizado	Nacional	Departamental central	Departamental descentralizado	Departamental	Municipal central	Municipal descentralizado	Municipal	Seguridad social	Cajas de compensación	Total Administraciones públicas
1975	7.6%	2.6%	10.5%	1.3%	1.4%	2.7%	0.9%	0.3%	1.2%	1.4%	0.3%	16.0%
1980	9.9%	10.1%	20.0%	1.3%	2.7%	4.0%	1.0%	0.5%	1.5%	1.5%	0.5%	27.9%
1985	9.6%	6.3%	16.0%	1.3%	2.6%	4.0%	1.1%	0.6%	1.7%	1.5%	0.7%	24.3%
1990	11.3%	6.2%	17.5%	1.7%	2.3%	4.0%	2.1%	0.5%	2.6%	2.4%	0.5%	27.4%
1991	12.0%	8.6%	17.8%	1.7%	2.1%	3.9%	2.3%	0.5%	2.8%	2.4%	0.6%	27.8%
1992	14.7%	5.2%	19.9%	1.6%	2.2%	4.0%	2.5%	0.5%	3.0%	2.6%	0.5%	30.4%
1993	13.0%	3.6%	16.7%	1.6%	2.9%	4.5%	2.7%	0.7%	3.4%	2.7%	0.6%	26.1%
1994	12.4%	3.7%	16.2%	1.4%	2.6%	4.2%	2.5%	0.7%	3.3%	3.3%	0.5%	27.5%
1995	12.8%	4.2%	17.0%	1.2%	3.1%	4.3%	2.5%	0.7%	3.3%	4.0%	1.3%	29.8%
1996	15.6%	4.1%	19.7%	2.0%	3.1%	5.1%	3.5%	0.9%	4.3%	7.3%	0.7%	37.0%
1997	16.3%	3.7%	20.0%	2.2%	2.7%	4.9%	4.0%	0.9%	4.9%	6.2%	0.8%	35.6%
1998	21.0%	3.9%	24.5%	2.7%	2.7%	5.4%	3.8%	1.0%	4.8%	4.6%	0.9%	40.3%
1999	19.4%	4.6%	24.1%	3.0%	3.2%	6.2%	4.5%	1.3%	6.1%	6.5%	1.4%	43.8%
2000	11.4%	7.0%	18.4%	4.3%	1.6%	5.8%	5.8%	1.3%	6.8%	4.9%	1.4%	37.4%
2001	16.6%	5.6%	22.2%	3.2%	1.4%	4.6%	4.7%	0.6%	5.5%	5.6%	1.3%	39.2%

Fuente: cálculos PNCH-DNP con base registro F-400 Cuentas Nacionales DANE

Fuente: Alfredo Sarmiento. Evolución y Estructura del Gasto Público  
**Gasto Social Por Finalidad:**

Los indicadores del Gasto Público Social han mostrado eficiencia en materia de redistribución de ingresos al observarse como los subsidios asignados vía Estratificación Socioeconómica (ESE) benefician a los más pobres entre los pobres, esto es a los quintiles menores dentro de los estratos bajos o lo que es lo mismo, se han beneficiado y ampliado coberturas en los estratos más bajos. Como se muestra en el ítem 5.1. de éste documento.

**Cuadro 15:** Gasto social por finalidad como porcentaje del PIB 1990 - 2000

Gasto social por finalidad como porcentaje del PIB. 1990-2000

Modalidad	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Educación	3,15	3,13	3,99	3,77	3,09	3,57	5,03	4,49	4,85	4,14	2,75
Salud	1,24	1,07	1,09	1,75	2,14	3,68	3,08	3,40	4,06	3,25	3,55
Otros servicios sociales	0,27	0,26	0,26	0,32	0,36	0,35	0,57	0,47	0,39	0,55	0,32
Vivienda	0,34	0,35	0,38	0,36	0,37	0,41	0,61	0,61	0,71	0,63	0,47
Agua potable y saneamiento	0,15	0,32	0,25	0,21	0,20	0,22	0,41	0,35	0,22	0,27	0,30
Total gasto social	8,21	8,08	9,28	9,96	10,22	13,14	16,70	14,53	14,76	12,84	10,34
Total gasto público	27,43	27,48	30,37	28,10	27,49	29,83	37,04	35,82	40,29	35,63	29,93

Nota: Año 2000 provisional. El gasto social incluye el destinado a educación y salud, asistencia social y seguridad social (pensiones).

Fuente: Cálculos PNDH a partir de DANE, Cuentas Nacionales, Registro F-400 (1990-2000).

Fuente : IDH DNP: Pagina 38

### En Educación:

En educación primaria permanecieron constantes los índices de cobertura por estrato, para la secundaria hubo un incremento significativo al pasar del 54.1% al 59.7 %. Esto quiere decir que el aumento en la cobertura neta fue alto en los quintiles de ingreso más pobres. Al pasar del 31 % al 40 %. Además, en los años 90 también se incrementó la cobertura neta en educación superior al pasar del 8.3% al 16 %. (NÚÑEZ y SÁNCHEZ; 1999)

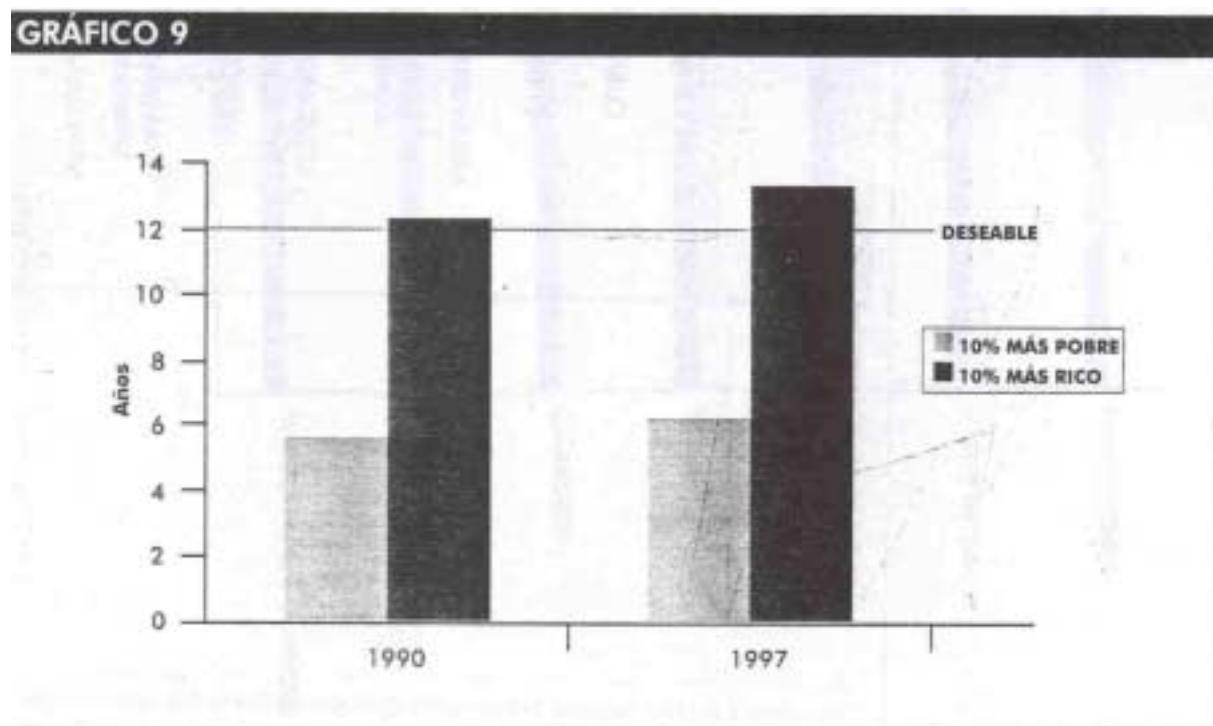
“...PROGRESO EDUCATIVO EN COLOMBIA EN LOS AÑOS 90: LOS MÁS RICOS RECIBEN MAS EDUCACIÓN QUE LOS MÁS POBRES: ...En 1990 las personas pertenecientes al 10 % más rico de la población ya habían alcanzado una escolaridad similar a la de las que viven en países más desarrollados, mientras que los más pobres sólo contaban con la primaria. Siete años después se observa que la educación de la población en general ha aumentado a un ritmo muy lento, especialmente entre los más pobres. Y la brecha se está ampliando. Mientras que el nivel de educación de los más pobres sólo aumentó en poco más de medio año entre 1990 y 1997, el de los más ricos lo hizo en un año. Si esa tendencia se mantiene, serán necesarios casi 60 años para que el segmento más pobre de la población alcance los doce años de educación que, según los estudios internacionales son necesarios para quedarse fuera de la pobreza...<sup>103</sup>”

<sup>103</sup> PREAL, FUNDACIÓN CORONA, CORPOEDUCACIÓN. Informe de Progreso Educativo Colombia. 2003. Pg 18.

La reforma reciente busca aumentar los recursos para la educación y mejorar la eficiencia en el gasto<sup>104</sup>.

- los pobres tienen menos acceso a la educación

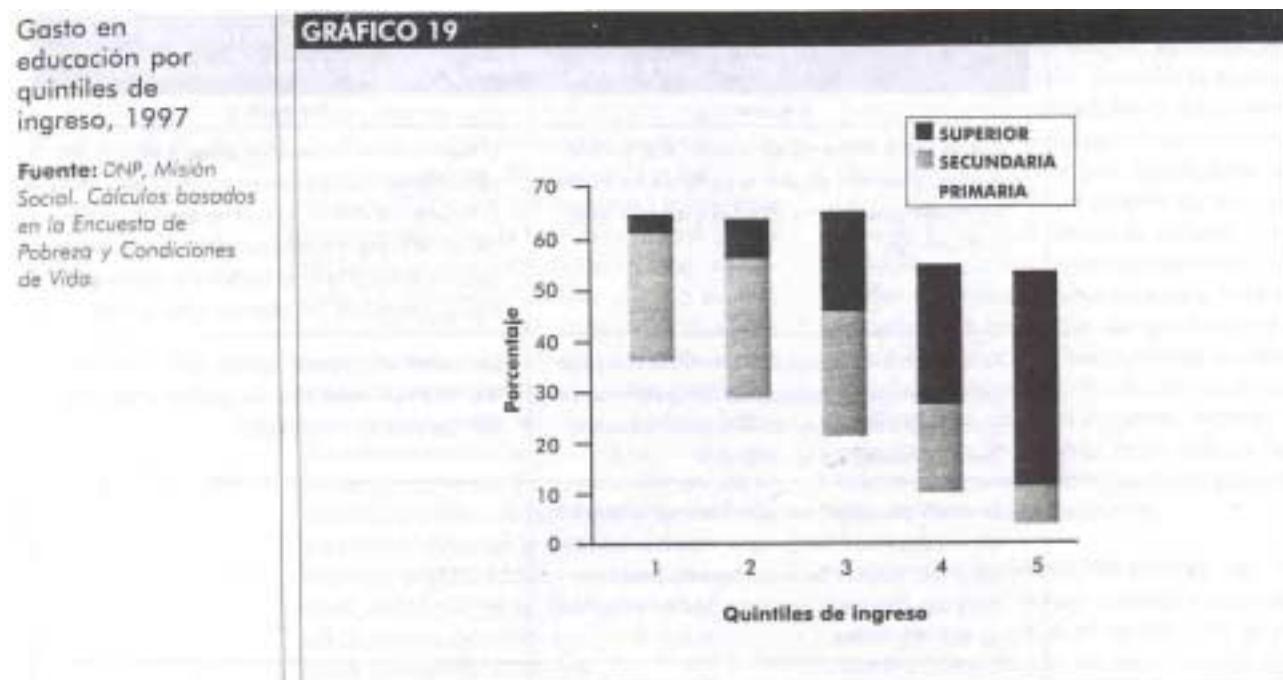
**Gráfico 9:** Beneficio del gasto social en educación por clase



FUENTE : PREAL, FUNDACIÓN CORONA, CORPOEDUCACIÓN. Informe de Progreso Educativo Colombia. 2003.

<sup>104</sup> Ibid Pg 31

**Gráfico 10:** Beneficio del gasto social por quintiles de la población



FUENTE : PREAL, FUNDACIÓN CORONA, CORPOEDUCACIÓN. Informe de Progreso Educativo Colombia. 2003.

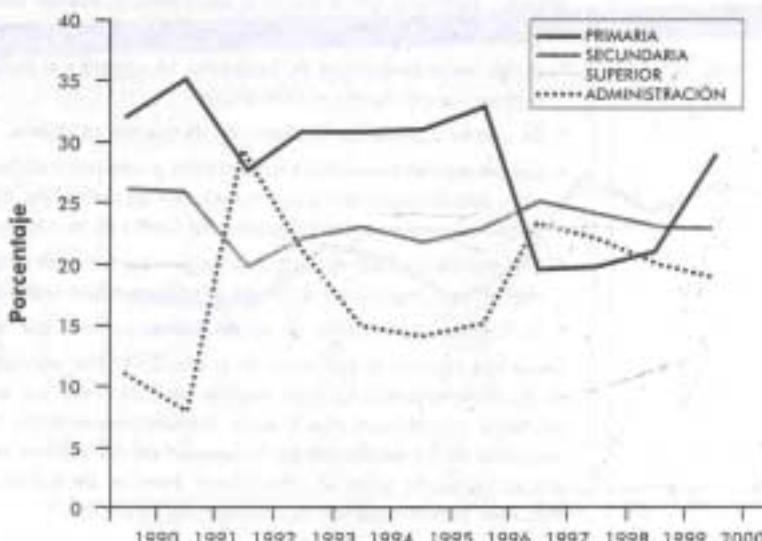
- se ha invertido en educación pero, aun no es suficiente
- el país invierte en educación una proporción alta de los ingresos nacionales
- ha disminuido el gasto del gobierno en primaria y secundaria
- el gasto público en básica primaria se ha destinado a los más pobres

**Gráfico 11:** Evolución del gasto público educativo por finalidad 1990 -2000

Evolución del gasto público educativo por finalidad, 1990-2000

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Cálculos de la Misión Social, con base en DANE, Formulario F-400, Cuentas Nacionales. Para 1999 y 2000: valores proyectados con base en información de la Contraloría General de la República.

**GRÁFICO 18**



FUENTE : PREAL, FUNDACIÓN CORONA, CORPOEDUCACIÓN. Informe de Progreso Educativo Colombia. 2003.

### En Salud:

En Salud, para 1993 el 8 % de la población más pobre estaba afiliada al régimen de salud, frente al 40 % de los más ricos. Con la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993, la población afiliada al Sistema de Seguridad social en Salud (población asegurada) pasó de 23.7 % al 59.2 %. Así, en 1993 los afiliados eran 7.9 millones y pasaron para 1997 a 22.7 millones. En materia de subsidios en salud, para 1993 sólo el 3.6 % de la población más pobre se beneficiaba, frente al 22.3 % de la población más rica. Para 1997 por el contrario, el 66 % de los subsidios los recibían el 40 % más pobre de la población y los más ricos, sólo el 2 %. (NÚÑEZ y SÁNCHEZ; 1999)

### En Agua Potable y Saneamiento Básico

En Servicios de Acueducto y Energía, en 1993, el 27 % de los subsidios se distribuían en el 40 % más pobre de la población, mientras que cerca del 51 % se otorgaba al 40 % más rico. Para 1997 la situación cambió drásticamente, el 87 % de los subsidios se distribuye en la población más pobre. (NÚÑEZ y SÁNCHEZ; 1999)

**Cuadro 16:** Cobertura en Saneamiento Básico en Colombia 1998 – 2002

Zona	Cobertura al 2002 (%)		Nuevos Beneficiarios 1998 - 2002 (millones de habitantes)		Inversión realizada 1998 – 2002 MM de pesos 2002
	Acueducto	Alcantarillado	Acueducto	Alcantarillado	
Urbana	96	86	2,6	3,2	1.819
Rural	40	30	1,0	1,7	843
Total	83	71	3,6	4,9	2.663

FUENTE : [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

#### **Evolución De Los Indicadores Sociales En El Tiempo:**

Tras diez (10) años de hacer inversión social, observamos como han evolucionado los principales indicadores sociales del país:

**Cuadro 17:** Evolución de los Indicadores Sociales en Colombia 1978 - 1999

	1978	1988	1995	1999
Nivel medio de educación > 18 años de edad	6.2	7.7	8.4	8.9
Tasa de analfabetismo <sup>2</sup>	5.3%	3.3%	2.8%	2.6%
Tasa de matricula				
7 a 11 años de edad	92%	95%	96%	95%
12 a 17 años de edad	77%	81%	84%	82%
18 a 22 años de edad	31%	36%	41%	36%
Tasa de culminación de primaria (12 a 17 años de edad)	67%	79%	78%	90%
Tasa de culminación de secundaria (18 a 22 años de edad)	22%	35%	49%	59%
Trabajo infantil				
12 a 16 años de edad	12.0%	11.5%	9.9%	9.5%
12 a 14 años de edad	5.8%	5.0%	5.2%	3.7%
Malnutrición infantil <sup>3</sup>				
Baja estatura para la edad (Stunting)	16.8%	10.1%	8.4%	6.7%
Bajo peso para la estatura (Wasting)	22.4%	16.6%	15.0%	13.5%
Bajo peso para la edad	4.9%	2.9%	1.4%	0.8%
Crimen <sup>4</sup>				
Homicidios (por cada 100,000 hab.)	26	62	65	59*
Cobertura de la infraestructura				
Electricidad	63% **	99.3%	99.6%	99.4%
Acueducto	63.0%	97.4%	97.7%	99.0%
Teléfono	NA	62.2%	71.0%	84.2%
Alcantarillado	51.4%	94.8%	96.0%	97.3%

Fuente: Tomado de <http://pobreza.yriqueza.uniandes.edu.co/discusion.htm>

### **5.3. HACIA LA COMPLEMENTARIEDAD DE LOS MÉTODOS DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL.**

“...La asignación del gasto público social incluye todos los sectores que pertenecen a la llamada infraestructura social, esto es la educación, salud, seguridad social y vivienda de interés social o público, donde los beneficiarios pueden ser identificados ó medidos con base en los métodos de necesidades básicas insatisfechas y el de la formación de capital humano (Vélez: 1996). Lo que se puede interpretar como una no exclusión de los métodos de focalización del gasto sino por el contrario una complementariedad. La misma que se propone en los estudios sobre focalización del gasto que presenta la CEPAL, donde dice que los dos grandes métodos son los de la identificación de espacios geográficos, así como el de la identificación de individuos (CEPAL; 1995)...”

A pesar del desplazamiento “ilegal” que ha sufrido la ESE a favor del Sisbén, los criterios y racionales básicas para utilizarla subsisten, por cuanto la complementariedad entre los dos métodos de focalización del gasto social son legalmente vigentes y técnicamente viables.

En los procesos y problemática presentada en el presente documento se da cuenta de la ausencia de argumentos técnicos, jurídicos y teóricos para desmontar la estratificación ó “desconocerla” como se lo hacen los documentos Conpes sociales 40 de 1997 y 55 de 2001. Este error se acrecienta en el hecho de que aún hoy, no existe el estudio establecido por las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, de revisión tri anual y ordenado por los documentos Conpes Sociales 40 de 1997 y 55 de 2001. Lo cual muestra visos de ilegalidad de la reorientación de las políticas sociales con base en un solo método.

A diez (10) años de haberse ordenado la evaluación de los métodos de focalización del gasto social cada tres años<sup>105</sup>, hoy, no aparece ningún estudio que muestre los alcances de la estratificación socioeconómica en cuanto a focalización del gasto social y mucho menos sus resultados. Pero sí, documentación referencial, estadística y técnica del SISBEN en ese sentido<sup>106</sup>.

Argumentos que se deben considerar para sustentar la complementariedad entre los dos métodos de focalización del gasto social:

#### **Desde lo Normativo**

Los lineamientos legales han establecido complementariedad entre los dos métodos de focalización del gasto social en Colombia. Basta con mirar los contenidos de las normas ley 715 (antes ley 60), documentos Conpes Sociales de 1994 y 55 de 2001, que hemos tratado ampliamente en el presente documento. De la misma manera las leyes 188, 508 y 812 que contienen los Planes de Desarrollo Nacional, así como los actos administrativos en los cuales se convoca a las personas para que acudan a solicitar los subsidios.

El desmonte de la ESE va en contra de la teoría y del enfoque de desarrollo adoptado constitucionalmente porque se trata de un método de focalización del gasto por la vía de

---

<sup>105</sup> Artículo 30 de la ley 60 de 1993

<sup>106</sup> Ver documento Conpes Social 55 del 2001, donde hace referencia a los estudios en materia Sisben y a la necesidad de revisar la metodología ajustando algunas variables.

subsidiado a la demanda. El Sisbén pretende mostrar como una herramienta de Subsidio a la oferta. La Estratificación, además de sus posibilidades y bondades para focalizar el gasto social, tiene fundamento Constitucional (Art 355,356,357 y 366 – Acto Legislativo 01 de 2001) y legal (leyes 60, 142, 143, 286, 505, 715 y 732 entre otras) y de Focalización (decretos 2167 y 2220 de 1993). Hoy vigentes.

El Sisbén no está soportado en normas, leyes y decretos sino en Documentos Conpes. Mientras que la ESE además de los documentos de política (Conpes), cuenta con leyes y decretos reglamentarios.

### **Desde el Campo Práctico**

La aplicación del Sisbén de manera complementaria a la ESE, en el actual proceso del nuevo Sisbén, tiene, entre otros, los siguientes ejemplos:

#### **DNP - DAPD**

Según las instrucciones otorgadas por el Departamento Nacional de Planeación –DNP- y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD-, el Sisbén sólo se aplica a los estratos uno y dos<sup>107</sup>.

Algunos planes y programas de orden nacional están siendo focalizadas bajo el esquema de complementariedad, usando los dos métodos e inclusive la ESE solamente.

#### **ICBF**

En entrevista hecha a la directora del ICBF en radio Caracol el día 27 de noviembre, la doctora convocó a los alcaldes para que presentaran proyectos de protección al adulto mayor, para otorgar subsidios a las personas Sisben uno y dos, de los estratos uno y dos. Prorroga otorgada en colaboración con el ministerio de protección.

#### **EL SENA**

Cuando convoca personal para su banco de Contratistas (instructores), tiene en cuenta los siguiente: Datos personales, perfil profesional, profesión de Áreas de Conocimiento, estudios, experiencia laboral, UBICACIÓN GEOGRÁFICA DEL INTERESADO....ESTRATO...<sup>108”</sup>

#### **LA ALCALDÍA DE BOGOTÁ**

“Cincuenta mil soluciones habitacionales de los estratos 1 al 4 impulsará el alcalde electo de Bogotá, Luis E. Garzón. Así lo hizo entrever durante la reunión que realizó en El Tiempo días antes de las elecciones y en la que se comprometió a entregar –inicialmente– 30.000 casas de 16’500.000 pesos para los estratos 1 y 2<sup>109”</sup>.

---

<sup>107</sup> Según se estipula en los manuales de Estratificación y en la página WEB www.dapd.gov.co

<sup>108</sup> En El Tiempo de Agosto 24 de 2003. Página 1-19

<sup>109</sup> El Tiempo: nov 01 de 2003

## EL ICETEX

Cuenta con su programa ACCES, donde las personas objeto de crédito y subsidios son los residenciados en zonas de estratos uno y dos.

### Desde lo Técnico

Se pretende desconocer todo un proceso llevado a cabo desde el Gobierno Central hasta el gobierno municipal, que consiste en el diseño especial de metodologías, levantamiento de información en campo, aplicación de modelos estadísticos y todo el proceso que implica un estudio técnico de estas características con sus respectivos grados de complejidad que van desde la identificación y generación de variables acorde con los condicionamientos teóricos, matematización y cuantificación de variables, hasta la captura de información en campo. Este es un proceso complejo que requiere y ha requerido grandes esfuerzos institucionales y que en este momento es tratado como si consistiese en tabulación de información secundaria. Si el nuevo Sisbén retoma la estratificación socioeconómica como una variable, asignándole peso dentro de la nueva metodología, tácitamente está reconociendo las bondades del proceso técnico de estratificación.

Entre ESE y Sisbén no es posible decir cual es mejor por cuanto se utilizan en la mayoría de los casos de manera conjunta, es una discusión nunca resuelta. Lo que sí es posible afirmar es que son complementarias, más aún para el caso Colombiano donde el Sisbén opera como segundo nivel de focalización. Para aplicarse la sisbenización se debió haber aplicado con anticipación la técnica de estratificación socioeconómica con el fin de identificar las zonas geográficas donde residen los más pobres.

Con base en lo anteriormente expuesto, consideramos que efectivamente la Estratificación tiene gran importancia de manera COMPLEMENTARIA al Sisbén, desde sus mismos orígenes ya que permite la focalización por la vía de subsidio a la demanda. Y, parece ser no ha sido vista así en los últimos años. Además, la ESE permite corregir inconsistencias como:

- Las presentadas en el numeral 2.6. del presente documento, donde aún con el “Nuevo Sisbén” subsisten las inconsistencias que económica y culturalmente se presentan en algunas zonas del país para identificar pobreza cuando los propietarios de grandes extensiones de tierra, propiedades y demás activos, han decidido no invertir en las características de sus viviendas ni en educación por considerarlos ajenos a sus costumbres o “por dejarlos engordar”. Y sólo con Sisbén quedarían clasificados en niveles 1 y 2, subsidiables, sin necesitarlo, mientras que con la ESE podrían ser descartados ya que se tiene en cuenta la propiedad, las Zonas Homogéneas Geoeconómicas y la capacidad productiva de la tierra.
- Las encontradas en todo proceso de Sisbenización donde las personas esconden sus electrodomésticos, mienten en cuanto a los ingresos familiares y el nivel educativo,

buscando bajar “ilegalmente” su nivel Sisbén. Mientras que las variables de la ESE no pueden ser ocultadas al momento de aplicar las encuestas.

### **Desde la Política Pública**

Existen muchos interrogantes no resueltos en cuanto a la posición política de fortalecer el Sisbén sobre la ESE y, en especial no la toma de decisiones sino la ausencia de:

- Normas que soporten el Sisbén, tales como Leyes y Decretos.
- Una evaluación técnica de la ESE como si se hizo para el Sisbén
- Documento Conpes exigido por las Leyes 60 y 715, en materia de ESE

Aún hoy, no existe unanimidad en el Gobierno Colombiano sobre las bondades que representa focalizar exclusivamente con el Sisbén y, por el contrario, como es el caso del ICETEX , el ICBF o la Alcaldía de Bogotá D.C., se tiene la concepción de las ventajas que representa utilizar ambos métodos de manera complementaria.

Se puede observar que subsiste en la realidad subsiste el esquema de complementariedad de ambos métodos de focalización. De la misma forma y proceso que se presentó en el numeral 2.1.4. de éste documento.

## **6. LA NECESIDAD DE FORTALECER LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA EN COLOMBIA.**

En Colombia se discute hoy, al igual que en recientes discusiones de la CEPAL, sobre la pertinencia y eficiencia de los métodos de focalización del gasto social y, si prima uno por encima de otro.

La propuesta en éste documento es apuntar al fortalecimiento de la ESE y el restablecimiento de la complementariedad con el Sisbén para focalizar el gasto social, razón por la cual presentamos las siguientes consideraciones técnicas:

### **La Pobreza es un fenómeno familiar y de conglomerado, no individual**

Para todos los actores y analistas, en los estratos más bajos se encuentran las personas más pobres. Además la pobreza ha sido definida por diferentes estudios como un problema familiar no individual.

La Pobreza tiene un alto componente familiar<sup>110</sup> y, los ingresos familiares (NO individuales) así como su capacidad de pago se reflejan directamente en el acceso a la vivienda y su localización. Así, quien mide la pobreza por familia, vivienda y localización es la Estratificación y quien mide al interior de esa unidad que es la vivienda (-las familias, núcleos y hogares, viven bajo el mismo techo-).

Detrás de la discusión entre ESE y Sisbén, se encuentra la cuestión nunca resuelta por la sociología de la estratificación. Acerca de la unidad considerada; familia o individuo.

No es posible considerar la pobreza o las necesidades de manera individual ya que los jóvenes y las mujeres han sido un importante elemento generador de ingresos a las familias, aunque no cuenten con vinculación laboral estable o formal. La aproximación individual

---

<sup>110</sup> El doctor Alfredo Sarmiento en su escrito sobre **EQUIDAD Y EDUCACIÓN, establece un Perfil de las familias Pobres en Colombia: Principales características del hogar pobre**. En 1997 un hogar de familia pobre tenía, en promedio 4.68 personas, 0,85 personas más que los no pobres; de los cuales 1.52 eran menores de 12 años, el doble de los no pobres. Menos de la tercera parte de los miembros trabajan, frente a la mitad en los hogares no pobres. El 30 % de los jefes de hogar son mujeres 6,4 puntos porcentuales más que en hogares no pobres. Por zonas, las diferencias más importantes se dan en el porcentaje de mujeres jefes de hogar y el número de personas promedio por hogar. Las mujeres son jefes en 35% de los hogares pobres, y en 25% de los hogares no pobres de zona urbana; en la zona rural, las mujeres son jefe en 18 % de los hogares pobres y 14% de los no pobres. El número de personas por hogar es mayor en el sector rural, especialmente entre los pobres ( 0.6 personas más, y de solo 0.07 entre los no pobres). Esta diferencia coincide prácticamente con la diferencia en el número de menores de 12 años, lo cual implica que aún no se ha superado totalmente la diferencia de comportamiento urbano/ rural frente a la fecundidad. En términos de educación promedio, el jefe, en los hogares pobres, tiene 4 grados, 80% menos que en los no pobres. Esta diferencia es 25 % más alta en el sector rural que en el urbano. Un hecho interesante es que la educación del cónyuge es 0,2 grado más alta para los más pobres en 1997, en tanto que en 1993 era prácticamente igual para los dos. La ampliación de esta diferencia se ha dado en el sector urbano. En las dos zonas es claro que la diferencia en el numero de años de educación es menor en el año 1997, tanto para el jefe de hogar como para su cónyuge. Entre 1993 y 1997 se logró un aumento de 0.7 grados para los jefes de hogares no pobres urbanos, en tanto que permanece casi igual para los pobres. Un crecimiento muy pequeño (0,05) del sector rural para los no pobres y de 0,2 para los pobres. Un comportamiento muy similar se da en la educación de los cónyuges. En cuanto asistencia escolar, los hogares pobres tienen el cuádruple de niños que no asisten y la diferencia es de cinco veces en la zona urbana y solo 2,4 en la rural. Hay cambio notables en los cuatro años considerados. La disminución, en el periodo, de la inasistencia escolar por diez mil fue mayor, en términos absolutos, para los pobres y dentro de estos para los rurales. Sin embargo, en términos relativos el mejoramiento mayor se dio entre los no pobres urbanos.

por tanto es inadecuada e insuficiente. El acceso a la educación y por ende a la movilidad residencial están apoyadas y son decisivas por estas personas que refuerzan la economía del núcleo familiar. La inserción de estas franjas poblacionales en nuevos nichos del mercado laboral, abren una serie de interrogantes mayores acerca de las situaciones compartidas y las identidades colectivas (conglomerado) que se forman en torno al trabajo y a las nuevas posibilidades para superar la pobreza a partir de la familia y la ciudadanía (FILGUEIRA, CARLOS. 2001).

### **Las metodologías de la ESE son menos vulnerables**

La ESE conjuga elementos de análisis que no son vulnerables de ser modificados. Específicamente para la aplicación del método, tales como las fachadas y el entorno de las viviendas. Mientras que el Sisbén, si contempla posibilidad de manipulación a partir de los cortes por puntaje, esconder los electrodomésticos e inclusive mentir sobre los ingresos<sup>111</sup>.

Por esta razón quizá, es que la metodología del Nuevo Sisbén, retoma la ESE y las variables físicas del entorno y la fachada. Podría decirse que tomando prestado de la metodología de ESE estos elementos.

Ser mejor o peor debiera responder a los alcances más que a la operatividad. Pregunta: “Hasta donde miden lo mismo?

---

<sup>111</sup> Como lo muestra la Cartilla “Sol y Darío” del Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD- de Bogotá. Página 12. y, página 5 del Conpes Social 55.

## **6.1. DESDE LA GRADACIÓN HACIA LA UNIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA.**

El reconocimiento de la existencia de Estratificación Socioeconómica en una sociedad, es síntoma de la existencia de grandes diferencias entre las distintas capas sociales, estableciendo tendencias polarizadas entre riqueza y pobreza. Esta situación nos obliga revisar la fragmentación social como consecuencia de la desigualdad social. Y, si nos referimos a desigualdad, debemos abordar obviamente los conceptos de equidad y justicia social, desde la formación conceptual de la lucha de clases, dentro de la estructura del modelo de economía de mercado y, en la sociedad actual. Es allí donde está el trasfondo que nadie quiere ver ó que todos vemos pero que se cubre con un lenguaje más colorido de nuevas conceptualizaciones. La lucha de clases no se acaba atacando o subsumiendo la estratificación socioeconómica, por el contrario, es reivindicando ésta herramienta que nos muestra realidades, que podemos lograr una asignación óptima del gasto social, hacia la búsqueda de la equidad como fundamento y razón de ser del Estado Colombiano.

En una sociedad capitalista como la nuestra no podemos dejar de observar, desde la teoría racional de la economía que el comportamiento del hombre se hace con base en sus expectativas individuales como ser homo económico. Y, si queremos aproximarnos a la actual sociedad de mercado, debemos preguntarnos que es Justicia social para los promotores de la Mano Invisible a partir del individuo HOMO ECONOMICUS.

Hoy, cuando se está discutiendo en el ámbito intelectual internacional los términos de Globalización económica, política y cultural, retoma gran importancia el tema de Estratificación por cuanto se ha demostrado la incapacidad de la economía de mercado de generar bienestar y equidad en los diferentes países, llámese desarrollados, emergentes o Tercermundistas.

Históricamente los filósofos, políticos e intelectuales han propuesto y desarrollado análisis relacionados con La Estratificación Social y la Justicia Social. Desafortunadamente sin perder vigencia, a tal punto que centros científicos tan importantes como la Universidad de Cambridge, ha propuesto contemporáneamente indicadores de Estratificación Socioeconómica<sup>112</sup>.

La acepción de Estratificación Socioeconómica nació en el país con la intención de clasificar los usuarios de los servicios públicos domiciliarios con el fin de garantizar un cobro diferencial en los mismos, sin embargo, a partir del año 1994, se ha logrado incursionar en todos los espacio sociales, técnicos y académicos.

Se plantea que la Estratificación Social es el ” ..resultado de un proceso evolutivo a lo largo del cual las sociedades van desarrollando técnicas de producción capaces de producir excedentes que serán usurpados por una pequeña élite que tiene el control de la redistribución y se adjudica el poder y los privilegios. La industrialización y la

---

<sup>112</sup> Indicador Escala Cambridge de Interacción y Estratificación Social (Cambridge Social Interaction and Stratification -CAMSIS- scale).

democratización de la sociedad redefinen las reglas y criterios para la redistribución, al mismo tiempo que darán paso al surgimiento de nuevas élites (Lenski 1966)

Es tal la fragmentación de la sociedad colombiana que podemos observar ejemplos en Bogotá donde muchos sectores de la población quisieran levantar muros para separarse de los pobres ó, para que los de estrato bajo no entren a sus sitios cotidianos de vida<sup>113</sup>.

Segregación Socioespacial es diferente a Segregación en el uso de la ciudad. La Estratificación muestra el confinamiento en un territorio restringido a partir de los ingresos. Es el resultado del mercado del suelo. Aparece la renta de monopolio por segregación ó, lo que se conoce como Gasto Conspicuo, donde las personas están dispuestas a pagar más (obviamente deben tener capacidad de pago), para separarse de los demás, para vivir segregados.

Para nadie es un secreto que los residentes en las zonas demarcadas como estrato uno y dos, son personas con muy bajos ingresos, en su gran mayoría sub-empleados y cuando hacen parte de la economía “formal”, casi siempre son obreros, o personas con perfil académico bajo, que desarrollan actividades no calificadas.

La importancia de la Estratificación Socioeconómica radica allí, en su capacidad para generar conciencia de las situaciones, fragmentación y segregación que nuestra sociedad tiene, para que el Estado tome cartas en el asunto. Nos muestra que efectivamente la inequidad existe, la segregación está ahí, pero, a diferencia de lo que muchos piensan y creen, la estratificación no es la causa, ES EL INSTRUMENTO.

El deber ser de la Estratificación Socioeconómica es indicar que existen las barreras psíquicas y físicas de la sociedad y aportar para que no se den; barreras que sitúan, clasifican, separan y discriminan a las personas por capas o conglomerados. El trabajo debe enfocarse como lo dice la teoría, a desarrollar áreas especiales y conglomerados segregados (CEPAL; 1995, 18).

## **6.2. CUMPLIMIENTO DE LA ESTRUCTURA NORMATIVA EN LA MATERIA**

Mientras las normas no cambien, la obligación constitucional y legal de los administradores públicos y ejecutores del Gasto Social en Colombia, deben retomar la Estratificación Socioeconómica como instrumento válido para focalizar.

Al hacer uso de la estratificación se estaría atacando el incumplimiento constitucional y normativo presentado en el numeral 2.4. del presente documento.

---

<sup>113</sup> Ver titular de prensa como en Chicó, se pretendía levantar barricadas para que los vendedores de chiclet's o lustrabotas y quizás los mendigos no “contaminaran” el ambiente de rumba que éste sector comercial necesitaba.

## **6.3. ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO**

La Estratificación Socioeconómica debe convertirse en un importante instrumento para la focalización del Gasto Social en Colombia ya que no sólo aporta para la focalización del gasto social sino también en lo siguientes aspectos:

### **6.3.1. ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS**

#### **6.3.1.1. Descentralización, Ciudadanía y Estratificación Socioeconómica**

“...Los procesos de descentralización implican una transferencia o delegación de recursos, sean estos administrativos, políticos, financieros o de gestión, que cubren uno o más áreas de servicios. Aunque poniendo énfasis en virtudes distintas, organizaciones con orientaciones ideológicas diferentes han coincidido en manifestar su apoyo a éstos procesos. Unos porque ven la descentralización como un camino privilegiado para consolidar las democracias nacionales acercando el gobierno a los ciudadanos. Otros, porque subrayan el aporte al desarrollo que se deriva de un mejor aprovechamiento de los recursos locales, de la dinamización de las economías, y del potencial mejoramiento de la eficiencia en el gasto público. Aún otros, porque entienden que el mayor conocimiento que tienen los gobiernos locales sobre las condiciones de vida y las necesidades de aquellos que residen en el territorio que administran, los coloca en una posición privilegiada para procesar y articular sus demandas, así como para obtener beneficiarios...”

Rubén Katzman

La descentralización en Colombia ha tenido grandes aciertos e inclusive, ha logrado modificar la cultura política de nuestros gobernantes locales y nacionales. Sin embargo, no es por si misma el elemento mágico para atacar las desigualdades en nuestra sociedad.

Se requiere de instrumentos que permitan fortalecer la ciudadanía e identidad y que mejor instrumento que la Estratificación Socioeconómica que permite reunir las personas en torno a necesidades fácilmente identificables en razón de la homogeneidad en la composición social del vecindario. El reto de la descentralización para buscar el cambio y, priorizar los recursos a partir de la maximización del tejido social puede hacer uso de la ESE, la misma que permite “premiar” las iniciativas de ciudadanía, de participación local en el diseño y ejecución de los programas a partir de los propios medios de los habitantes de una zona determinada (llámese municipio, barrio, ó comuna). De ésta manera se puede hacer sinergia con los recursos.

En esa dirección apuntan la mayoría de los procesos que se están adelantando en la ciudad de Bogotá y, donde los estudios promovidos por las Universidades, las ONG's y las Fundaciones (como la Fundación Corona por ejemplo), así lo demuestran.

## **El Control Social en la materia**

La estratificación socioeconómica debe mantenerse actualizada permanentemente, por aplicación y por demanda. Cuenta con el Comité Permanente de Estratificación –CPE- cuyos miembros han sido designados con el apoyo de la Personería Municipal (representantes de la comunidad) y, cuentan con personal técnico como los funcionarios de Planeación y las diferentes empresas de servicios públicos. Es pues una instancia ajena a los Concejales que muchas veces, actúan en razón a sus intereses.

Con base en la gestión de conglomerado ante las entidades públicas se puede mejorar la infraestructura de determinado barrio. Sea por medio de la Junta de Acción Comunal, la Junta Administradora Local u otra figura asociativa se logra mejorar las condiciones físicas del entorno, tales como acceso a servicios públicos, vías y equipamiento.

Si se elevan los niveles de conciencia de la comunidad hacia las necesidades de conglomerado (Estrato), no individuales, se genera una oportunidad para apoyar la descentralización ya que la movilización de los recursos económicos y los recursos políticos podrían generar condiciones óptimas para el diseño y ejecución de programas de superación de la pobreza. Es claro que cuanto mayor es la segregación residencial, más homogénea es la composición social de cada municipio y, menor será el impacto de los recursos hacia la generación de efectos igualitarios sobre las desigualdades en las ciudades.

Cuando se combina una mayor capacidad de recaudación fiscal, con mayor participación de los contribuyentes en las decisiones municipales sobre tarifas y asignación del gasto, los residentes de los municipios en mejor situación económica podrán aceptar una asignación a los proyectos de zonas con mayores dificultades y necesidades.

### **6.3.1.2. La ESE y la Administración Tributaria**

La ESE considerada como elemento de peso en la tasación tributaria permite otorgar subsidios y subvenciones vía impuestos. Como ejemplo tenemos el caso de Bogotá D.C. que ha buscado equilibrar el peso tributario de la ciudad dando importancia a la estratificación y, con el acuerdo 105 y el decreto 501 de 2003, decidió realizar ajuste diferencial con base en los estratos, a los avalúos catastrales y por ende a la base gravable del Impuesto Predial Unificado.

“...El Índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural para la vigencia del 2004 quedó así:

- Residencial o estrato 1** : -5,7 por ciento
- Estrato 2** : -2,3 por ciento
- Estrato 3** : -4,7 por ciento
- Estrato 4** : 5,5 por ciento
- Estrato 5** : 10,4 por ciento
- Estrato 6** : 8,3 por ciento
- Comercial** : 1,7 por ciento

<b>- Industrial</b>	: -6,4 por ciento
<b>- No edificado</b>	: 3,3 por ciento
<b>- Otros</b>	: 11,6 por ciento ...”

En la mayoría de los países del mundo, el principal rubro de orden local es el Impuesto cobrado a la propiedad, el Impuesto Predial. Aquí en Colombia, debido a la presión ejercida por los diferentes grupos de presión, desde la ley 44 de 1990<sup>114</sup>, se ha venido desmontando la Estratificación Socioeconómica como uno de los elementos para tasar dicho Impuesto. Por esta razón presentamos el caso en el cual la principal ciudad del país ha decidido retomar el Estrato como instrumento de redistribución de ingresos por la vía tributaria.

#### **6.3.1.3. La ESE como instrumento de Gestión del Suelo**

- **Estratificación Socioeconómica y Plusvalía**

La actualización de la estratificación socioeconómica trae consigo una nueva calificación no sólo del entorno sino también de las viviendas. Da cuenta del desarrollo progresivo de las diferentes zonas y, la ejecución de obras de infraestructura por parte del Estado.

En otras palabras, si al incremento de infraestructura se suma, el desarrollo progresivo de las viviendas, donde se interviene la parte física de los predios a nivel de fachada y materiales de construcción. Tenemos un cambio de estrato<sup>115</sup>.

Ese cambio de estrato está asociado directamente a las nuevas características de la zona y de los predios que puede ser cuantificada a nivel individual por el incremento del valor de las viviendas. Ese incremento del estrato estaría asociado directamente al incremento del valor de los predios y por consiguiente de los avalúos.

El cambio de estrato por tanto, se podría convertir en un elemento para la recuperación de Plusvalías y por ende, en elemento redistributivo de ingresos.

- **La ESE como instrumento para el avalúo predial**

El decreto 1420 de 1998 que determina los requisitos para calcular los avalúos y demás normas concordantes, establece la Estratificación como variable de peso al momento de realizar los avalúos prediales.

---

<sup>114</sup> Esta ley incluyó el anterior impuesto de estratificación dentro del Impuesto Predial Unificado. Además, abrió el camino para que los acuerdos que establecían la tasación de dicho impuesto con la estratificación cambiaran por rangos y tipologías de avalúos (alejados del valor comercial) y, la destinación económica básicamente.

<sup>115</sup> Técnica y legalmente el cambio de entorno y de fachada obliga la revisión de la estratificación.

- **La ESE como instrumento para evitar la apropiación de la renta por el sector privado en el mercado del suelo.**

La ESE se configura como un instrumento para evitar la apropiación de la renta por el sector privado hacia el bien común: en el mercado del suelo y en la prestación de los servicios públicos esenciales.

Efectivamente, cuando a partir de la ESE se establece un sobreprecio a los avalúos de las viviendas, y un sobreprecio a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, se está apropiando de unos recursos para ser entregados a las personas menos favorecidas, sea por la vía de subsidios cruzados o, por la vía de recuperación de recursos para inversión.

### **6.3.2.           ESTRATIFICACIÓN     SOCIOECONÓMICA     Y     MOVILIDAD SOCIAL<sup>116</sup>**

“...Movilidad residencial es diferente a movilidad social la rotación de la ciudad mantiene las estructuras ya que se incluye nueva periferia en el desplazamiento del cono de alta renta...”<sup>117</sup>,

El estudio de la movilidad social está ligada al estudio de la estratificación socioeconómica (ESE) ya que, cuando una persona obtiene mayores ingresos, procura un cambio de domicilio que le permita un mayor acceso a capital social. Prueba de ello son los famosos mercados de direcciones<sup>118</sup> que funcionan en América Latina y donde las personas sólo consiguen empleo si residen en determinado barrio o estrato.

La movilidad residencial ó cambio de estrato socioeconómico en la residencia de las familias se logra, en la mayoría de los casos, en movimientos intergeneracionales, donde a partir de la educación de las personas, de los hijos, se logran mayores ingresos y por esa vía, mayor capacidad de pago.

Así, con mayor capacidad de pago originada en mejores ingresos que a su vez, son el resultado de mayor acceso a la educación, se va dando en un primer lugar una movilidad residencial que se espera, genere una movilidad social ya que las personas, en teoría podrían acceder a nuevos círculos sociales y a otro tipo de externalidades de vecindad.

---

<sup>116</sup> Por Sonia Ruiz Pérez

<sup>117</sup> Dr. Pedro Abramo, conferencia CIDER Uniandes noviembre 6 de 2003

<sup>118</sup> Consiste en comprar el permiso para referenciar una dirección que no es la real. Por ejemplo, una persona con el fin de no ser descartada en un proceso de selección, compra la posibilidad de anotar otra dirección que no es la real en su hoja de vida, buscando no ser descartada desde un primer momento por vivir en zonas marginadas o de muy bajo estrato socioeconómico (pues estas zonas se relacionan con proliferación delincuencial y desviación social). Se compra y se vende entonces, la posibilidad de fijar una dirección que no es la real y, la persona que vende esta posibilidad se obliga a acreditar por teléfono que efectivamente el aspirante al trabajo si reside allí.

En los países desarrollados, al igual que en una economía emergente, al estudiarse la movilidad intergeneracional, se analizan extensos períodos que permitan medir el impacto de la posición de los padres sobre la de sus hijos en la distribución del ingreso. Este es el caso que se observó recientemente sobre la base de las declaraciones de 400.000 pares padre – hijo en Canadá se encontraron patrones de movilidad similares a los de Estados Unidos. Según este estudio, los hechos hacen pensar que la movilidad perfecta se desvía en los extremos de la distribución del ingreso y que es mucho mayor en el segmento medio. Se observa que hay una movilidad sustancial en el medio de la distribución del ingreso, y menos en los extremos. (LOUNGANI, Prakash; 2004)

**Cuadro 18:** Movilidad social intergeneracional, medido por quintiles de ingresos.

	(PORCENTAJE)	INGRESOS DEL HIJO			
INGRESOS DEL PADRE		Cuartel Inferior	Tercer Cuartil	Segundo Cuartil	Cuartil superior
	Cuartil inferior	33	28	22	17
	Tercer Cuartil	25	27	26	21
	Segundo Cuartil	22	24	27	27
	Cuartil superior	20	21	25	35

FUENTE: LOUNGANI, Prakash. (2.004). “De Padres a Hijos: ¿Hay Movilidad de Ingresos?”. Revista Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional –FMI– , Volumen 41 (Número 1) Marzo de 2004, pagina 27.

La celda del extremo superior izquierdo indica que el 33 % de los hijos cuyos padres tenían ingresos de cuartil inferior se mantuvieron en el mismo, lo que también se aplica para el 35 % de los hijos con padres en el cuartil superior. Por el contrario, el segmento medio está más próximo a la movilidad perfecta pues sus cifras no se desvían mucho del 25 % que sería de esperar si los ingresos se asignaran al azar.

Para abordar el tema desde la economía política, se presenta el resumen de una ponencia presentada por la doctora Sonia Ruiz Pérez en su clase de sociología de la Universidad de Pompeu Fabra<sup>119</sup>:

“..El sistema de clases sociales se asocia con la sociedad industrial y ha sido caracterizado como un sistema que permite **movilidad social**. Esta movilidad puede ser vertical, es decir que toda persona puede cambiar de posición relativa dentro de su ciclo vital y se refiere preferentemente a la llamada **movilidad ascendente**. O sea, en teoría, cualquier individuo podría alcanzar las posiciones de poder y prestigio siempre y cuando se esforzara para lograrlo; es decir, el origen de clase puede ser adscrito pero el esfuerzo individual determinaría en última instancia la posición social de cada uno. Es por esto que los sociólogos definen al sistema de clases sociales como un *sistema abierto*, opuesto a *sistemas cerrados* como el sistema estamental o el sistema de castas. Sin embargo, esta movilidad es sólo relativa: el sueño americano de movilidad social expresado en la frase “de harapos a riquezas” no es sino un mito para el 99% de la población estadounidense.

El sistema de clases sociales no es consistente en cuanto al prestigio de algunas posiciones con relación al ingreso y el poder asociados con éstas. Tampoco el hecho de adquirir riquezas por herencia, buenos negocios o azar permite al nuevo rico el acceso a círculos de élite o a posiciones de poder. El cambio relativo en algunos aspectos, como en este caso la capacidad adquisitiva, no resulta en cambios en cuanto a la posición del individuo dentro del orden jerárquico. En cuanto a consistencia

<sup>119</sup> Estos apartes se recibieron vía correo electrónico personal.

encontraremos que los sistemas *adscritos*, en los que la posición social está determinada al momento de nacer, son mucho más consistentes que el sistema de clases sociales.

En situaciones de movilidad espacial u ocupacional que no impliquen cambios en estilo de vida, prestigio o poder del individuo, podemos hablar de **movilidad horizontal** como sería el caso de una persona que se mudara de un barrio a una urbanización de prestigio equivalente o que cambiara de puesto de trabajo dentro de su misma categoría profesional.

Es importante llamar la atención a una forma de movilidad que puede ser ascendente o descendente y que afecta a categorías completas de personas ya que está directamente relacionado a los procesos de cambio sociocultural. A medida que el cambio tecnológico va haciendo necesaria la aparición de nuevas especializaciones, la desaparición de otras o la redefinición de los criterios de adjudicación de prestigio encontramos la posibilidad de **movilidad estructural**. Oficios de cuello azul y manos engrasadas como el trabajo de mecánico de automóvil han ascendido en posición relativa, mientras que otros, como el oficio de cartero han perdido status.

En algunos textos se ha presentado al sistema feudal europeo como un ejemplo de un sistema de estratificación en que, a pesar de que la pertenencia a uno u otro estamento estaba determinada en forma adscrita, se habrían provisto mecanismos para que en circunstancias extraordinarias una persona no noble pudiera cruzar la barrera y situarse en los escalones inferiores de la nobleza. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos títulos de nobleza adquiridos no eran transmisibles a la descendencia ni necesariamente implicaban el disfrute de una heredad.

Un *sistema cerrado*, definido como aquel donde la posibilidad de movilidad vertical durante el ciclo vital del individuo es absolutamente nula, puede ser el caso del sistema de castas hindú donde la sociedad se ordena en torno a miles de pequeñas unidades ocupacionales autónomas, endogámicas y hereditarias llamadas *jati* o sub castas. Estas subcastas se agrupan a su vez en castas jerarquizadas según el grado de pureza espiritual o *varna* de cada casta, definiendo así tres castas puras y dos impuras, cada una de ellas subdivididas en un sinnúmero de subcastas.

Todo hindú tiene un *karma*; nace en la subcasta que se merece por haber cumplido o no con las reglas que ordenaban su vida anterior. Su *jati* actual es evidencia de su estado de desarrollo espiritual, su comportamiento está determinado por las reglas morales o *dharma* de su subcasta. No cumplir con estas reglas será castigado tanto en su vida como después. (M.N.Srinivas, 1952 )

Los intentos de eliminar al menos legalmente la desigualdad inherente a este sistema, especialmente en lo referente al maltrato hacia los intocables no han tenido éxito fuera de las grandes ciudades. Es difícil luchar con una tradición de más de cuatro mil años de existencia..."

## **6.4. PASOS A SEGUIR**

### **6.4.1. FORTALECER LA MEDIACIÓN EN MATERIA DE ESTRATIFICACIÓN**

Con base en la información presentada se puede observar que no sólo falta un pronunciamiento del Conpes sobre la estratificación, ordenado por las leyes 60 y 715, sino también una evaluación concienzuda de los resultados de este mecanismo en materia de redistribución de ingresos y focalización del gasto social.

Esta evaluación y revisión sólo se logra con el fortalecimiento institucional de la estratificación. Otorgando más fuerza desde el Estado a éste instrumento para que, no se pierda ni desfase en el trayecto que va desde lo nacional a lo local. Dicho fortalecimiento se daría con base en una mediación que se otorgue por medio de fuerza de ley, buscando el apoyo de los diferentes ministerios y gobernaciones, para que comprometan sus recursos y capacidad técnica y humana jalonando los procesos de estratificación del país.

### **6.4.2. FORTALECER LAS METODOLOGÍAS DE ESTRATIFICACIÓN**

#### **Consideraciones Iniciales Sobre Las Diferentes ESCALAS Y Las Diferentes REALIDADES:**

No todos los municipios tienen las misma caracterización socioeconómica, ni la misma dinámica poblacional. Ni que decir con respecto al acceso de la infraestructura. Ese es un gran reto cuando se trata de identificar estándares que permitan agruparlos.

“...Podemos afirmar que existen pueblos o localidades de distinto tamaño, pero que conforman estructuras relativamente autónomas, con pobres y ricos, con alguna especialización económica (agricultura, minería, turismo, artesanías, etc. )que se articula con la división nacional del trabajo pero, también con una división interna que corresponde a necesidades locales y con patrones de integración social que abarcan toda la comunidad. En las localidades pequeñas, la interacción entre las clases es inevitable y en general todo el mundo accede a los servicios públicos, lo que tiende a generar tejidos sociales robustos....Distinta es la situación de los municipios donde se concentran los pobres en las grandes ciudades. La comunidad no forma parte de la división del trabajo de la ciudad (coexiste en éstos casos una especialización económica de la comunidad), ni sus integrantes forman parte de una división del trabajo interna (en el mejor de los casos, participan como individuos de la división del trabajo de la ciudad). Los patrones de integración a los que responden se extienden por el resto de la ciudad, y cuando no es así, es porque están siendo reemplazados por sub culturas que incorporan elementos socialmente destructivos que surgen en situaciones de alta densidad de precariedades...”

Rubén Katzman

Si nos referimos a la Escala, debemos procurar un acercamiento a la teoría de los fractales que permite identificar al interior de los sistemas, algún tipo de homogeneidad y/o, tendencia.

### **La Estratificación en relación con los ingresos y la Capacidad de Pago**

La Segregación socio espacial que nos muestra la Estratificación Socioeconómica, la misma que permite identificar procesos de Movilidad Residencial y/o, Movilidad Social (al ser confrontada con las cifras, resultados e impactos del Gasto Social), nos permitirá una aproximación técnica a las franjas de ingresos y, por esa vía generar hipótesis referentes a la Capacidad de Pago frente al Mercado del Suelo.

EL acercamiento con el cual cuenta la Estratificación Socioeconómica al Enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI- (el mismo que ha sido adoptado Constitucional y Legalmente, hoy vigente), es un elemento fundamental para explorar las bondades del modelo, inclusive al confrontarlo con el otro método, el SISBEN, que se apropiá NO de las NBI sino del IDH y el ICV.

“...La dificultad clave en la medición de la pobreza por el ingreso, es la dificultad de cuantificar realmente los ingresos, según John Hicks existe un problema de declaración de ingresos, si la persona es pobre, no cuantifica lo recibido en subsidios, que para Colombia, el subsidio en salud y educación se ha calculado en el 100 % de los ingresos de las personas de estratos bajos, así como el autoconsumo como es: lavado de ropa por ejemplo. Por otra parte las personas de los ingresos altos no incluyen en sus ingresos los beneficios recibidos por los rentistas (intereses)...Por esa razón se hace necesario que se incluyan otros elementos y por esa razón, se toman las Necesidades Básicas Insatisfechas...”

Hoy en Colombia hay intentos para calcular rangos de ingresos por Estrato, esto es, con base en Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-, veamos por ejemplo el caso de la Ciudad de Bogotá, donde para el año 2003, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, ha desarrollado algunos estudios técnicos y económéticos para calcular rangos de ingresos por Estrato:

**Cuadro 19:** Ingreso mínimo, máximo y medio mensual de los hogares,  
Según estrato socioeconómico. En pesos de 2002.

Estrato	Mínimo	Máximo	Medio
<b>E1</b>	94.372	1.441.477	<b>599.087</b>
<b>E2</b>	7.916	3.104.573	<b>795.666</b>
<b>E3</b>	41.944	49.741.115	<b>2.248.836</b>
<b>E4</b>	1.310.724	38.245.900	<b>6.321.439</b>
<b>E5</b>	1.677.728	26.869.857	<b>9.724.445</b>
<b>E6</b>	1.431.574	22.643.767	<b>10.099.963</b>
<b>Media</b>	<b>760.710</b>	<b>23.674.448</b>	<b>4.964.906</b>
<b>D.S.</b>	<b>790.041</b>	<b>19.081.384</b>	<b>4.351.601</b>

Fuente:DAPD Exposición Uniandes Dra. Carmenza Saldías

Allí se puede observar que aunque pueden existir errores de cálculo y metodología, efectivamente, se puede observar en la media por estrato, algún acercamiento a la realidad, principalmente en los extremos, estratos altos y bajos.

Como diría el doctor Carlos Eduardo Vélez, “con base en el modelo de asignación intersectorial óptima y el criterio de reforma es factible derivar criterios específicos para determinar los mejores sectores candidatos a la expansión o contracción del gasto –las brechas sectoriales en probabilidades de acceso por grupos de ingreso- y a su vez calcular indicadores aproximados de dichas relaciones –mayores incrementos de provisión a mayores brechas de acceso<sup>120</sup>.“

Esa es otra línea de trabajo hacia la modificación metodológica que debe contemplar la relación Estratificación – Ingresos – Capacidad de Pago.

### ¿De los Quintiles a los Sextiles?

Técnicamente hoy se mide la distribución de los ingresos con base en los métodos GINI, Theill o Curva de Lorenz. Todos ellos distribuyendo la población en déciles o ,en quintiles<sup>121</sup>. Pero, aún no se ha considerado analizar los procesos de redistribución de ingresos y de equidad con instrumentos como la Estratificación Socioeconómica.

<sup>120</sup> VÉLEZ ECHAVARRIA, Carlos Eduardo. (1997) Eficiencia, Equidad y Reestructuración Sectorial del Gasto Público Social. Banco de la República Colombia. Pg 23.

<sup>121</sup> Así se presentan los estudios del Dr. Carlos Eduardo Vélez y CEPAL, por ejemplo.

## **Valoración de la Información Existente**

Es indiscutible que el proceso llevado a cabo por el Departamento Nacional de Planeación, principalmente desde que la ley 142 de 1994 le asignó la función de diseñar las metodologías, ha sido muy importante. Ha logrado posicionar a nivel nacional e internacional la Estratificación Socioeconómica y, se ha forjado un espacio de respeto ante la comunidad técnica y económica.

Prueba de lo anterior es que en la gran mayoría de los casos, las reclamaciones se hacen por la incorrecta aplicación de la metodología y/o, por desconocimiento de la técnica.

Tiene tanta fuerza la Estratificación que hoy, no hay quien busque esconder la fachada de su hogar, o el entorno de su residencia al momento de hacer una reclamación o solicitud (a diferencia de un electrodoméstico). Además de estar blindado para la manipulación de resultados en cuanto a los cortes del software específico.

## **Generación de Nuevas Variables de Análisis**

De lo anteriormente dicho, surge el reto para el diseño de la nueva metodología, donde las variables que se propongan y, posteriormente el peso que se asigne a cada una, debe estar comprometida con todos los elementos descritos anteriormente y que permitan a la Estratificación:

- Otorgar elementos técnicos para atacar la segregación socio espacial y socioeconómica de la sociedad.
- Proponer instrumentos para evitar la apropiación de la renta por el sector privado hacia el bien común: En el Mercado del Suelo y en la prestación de los Servicios Públicos Esenciales.
- Aportar hacia la planificación Urbana del Desarrollo.
- Crear espacios y oportunidades hacia La Movilidad Social a partir de la Movilidad Residencial.
- Garantizar una óptima Focalización del Gasto Social con criterios de conglomerados y Subsidios Cruzados.

## **Hacia la Búsqueda de Un Modelo Propio**

Estamos pues, frente al reto de reivindicar la Estratificación Socioeconómica a partir de ésta nueva metodología que se proponga.

### **6.4.3.           EMPODERAMIENTO NORMATIVO Y DE POLÍTICA: RETOMAR EL CAMINO YA RECORRIDO.**

Se vislumbran dos posibilidades en el escenario del país, en materia de estratificación socioeconómica:

## POSIBILIDAD UNO: DEBILITAMIENTO Y DESMONTE

Parece más viable ésta tendencia por cuanto los decretos emanados posteriormente y reglamentarios de la ley 812 del Plan Nacional de Desarrollo sólo hacen referencia al Sisbén y, pareciera que premeditadamente en los planes, programas y proyectos que se focaliza el gasto por la vía Estratificación, se buscará reemplazar éste instrumento por el Sisbén.

Pareciera la prioridad reactivar la economía (y por ende la concentración de la renta), que atacar las inequidades y subsidiar al más pobre. Prueba de ello son los artículos de la ley 812 y subsiguientes que buscan subsidiar la construcción de vivienda sólo donde hay recursos, es decir a los estratos más altos, con las cuentas AFC.

## POSIBILIDAD DOS: FORTALECIMIENTO Y APLICACIÓN

La segunda posibilidad quizá más remota se basa en el fortalecimiento de la Estratificación.

En Colombia se debe aprovechar el bagaje adquirido en el último decenio y, buscar la reivindicación de la Estratificación Socioeconómica como instrumento hacia la focalización del gasto social y, como apoyo a la toma de decisiones administrativas y normativas –tipo plan-, en procura de mejorar los indicadores de equidad en el país.

La estratificación socioeconómica hoy en Colombia está en capacidad de dar cuenta sobre:

- La Focalización Del Gasto Social. Ya que los principales programas y Proyectos requieren de la Estratificación Socioeconómica para cumplir su cometido Constitucional y Legal de “identificar los más pobres entre los pobres” o la población objeto de subsidios y beneficios.
- La Identificación De La Segregación Socioespacial. convirtiéndose en un valioso Instrumento hacia La toma de decisiones en la búsqueda de la Unificación Social o Redistribución del Ingreso si se quiere llamar.
- La Instrumentación de Planes, programas y proyectos de fortalecimiento fiscal y Tributario.
- La utilización del mecanismo universalmente válido de Subsidios Cruzados: Políticas De Compensación.
- El Gasto Conspicuo que algunos sectores de la población están dispuestos a pagar por segregarse. Y, por ende, podría ser reutilizado o capturado por lo público, hacia el bien común.
- La Recuperación De Rentas En El Mercado Del Suelo. A favor de lo Público.

## **7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **COMPLEMENTARIEDAD ENTRE ESE Y SISBÉN**

Nadie puede afirmar que en nuestra sociedad, se han resuelto los problemas y dificultades relacionados con las diferencias sociales, la pobreza y la segregación<sup>122</sup>. Tanto hoy como ayer, continúa vigente la problemática teórica planteada desde las diferentes visiones de la estructura de la sociedad.

La Estratificación Socioeconómica y el Sisbén se convierten en instrumentos necesarios para identificar, cuantificar, localizar y observar estas diferencias sociales. Son instrumentos complementarios que muestran y demuestran la existencia de pobreza focalizada, localizada y caracterizada. La existencia de conglomerados o franjas de población localizadas de acuerdo a su capacidad de pago que no es más que el reflejo de unos ingresos. Ingresos por clase social si se quiere interpretar o por estrato socioeconómico<sup>123</sup>.

Las diferencias Entre Estratificación Socioeconómica y Sisbén no están enmarcados en lo lingüístico sino por el contrario, muestran como la realidad es más compleja y más fragmentada.

Hoy más que nunca la necesidad de implementar los dos métodos de Focalización está presente. La complementariedad de los dos métodos parte de la realidad. En el caso de la segregación socioespacial por ejemplo, se observa en el documento como no sólo los pobres se segregan o los ricos se separan. El Estado también cumple una función de segregación en razón a la necesidad misma de focalizar y de aumentar los beneficiarios de los proyectos, aunque también puede ser interpretado como interés no trazado dentro de la política pública pero que se involucra en la toma de decisiones.

### **LA ATOMIZACIÓN DE RECURSOS Y EL ABANDONO DE LOS INSTRUMENTOS DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL GENERAN ASISTENCIALISMO.**

Desafortunadamente en nuestra sociedad la función misma de atacar la pobreza y las necesidades de la población se deja casi exclusivamente al Estado. El caso de las Fundaciones Sociales que funcionan de manera atomizada y de acuerdo a prioridades “no públicas”, atomizan el ofrecimiento de los recursos y se convierten en apoyo al esquema asistencialista. Se requieren transformaciones de fondo que permitan la sinergia en los procesos de inversión social y no sólo la unificación de criterios de focalización sino

---

<sup>122</sup> Que son manifestaciones propias de una lucha de clases que puede ser interpretada teórica y conceptualmente con las posiciones clásicas de estratificación como la visión de Conflicto (expuesta y sustentada por Marx y Weber) y la visión de Poder y Prestigio (promovida por la escuela Norteamericana).

<sup>123</sup> Recordemos que las ciudades como Bogotá están trabajando en Canastas de Bienes, de Ingresos y de capacidad de pago por estrato socioeconómico. No sólo el Estado sino también las empresas grandes (hipermercados) y pequeñas están orientando su accionar a esa realidad, a los conglomerados.

también utilizarlos complementariamente. La realidad nos dice lo contrario a lo establecido técnica y normativamente. Que se ha estado desmontando el instrumento de estratificación socioeconómica en el país, desde el año 1997 y la pobreza sigue aumentando, la redistribución de los ingresos no se ve.

Pareciera que la generación de nuevos indicadores buscará encubrir o presentar un velo a la realidad. Mostrar mejores indicadores con base en nuevas mediciones más no en las crecientes necesidades de los cada vez más pobres.

Nuestros técnicos deben estar preocupados por la sinergia de recursos, por hacer e implementar políticas públicas que erradiquen los problemas de raíz, las diferencias sociales, las diferencias de clase. Deben buscar el acceso de cada vez mayores colombianos a los bienes, los servicios, las oportunidades y las capacidades, antes que buscar la manera de entregar los recursos que son cada vez más escasos, encubriendo la realidad.

El abandono de la Estratificación Socioeconómica es precisamente una acción que puede ser interpretada como una estrategia para desconocer esa realidad.

### EL TERCER NIVEL DE FOCALIZACIÓN HACE PARTE DE LA REALIDAD

El Tercer Nivel de Focalización está cargando con todo tipo de intereses y voluntades, menos la objetividad propia de un instrumento de focalización. Aunque la bibliografía cotidiana, la normatividad y los estudios no la identifiquen, los técnicos y coordinadores conocen de su existencia<sup>124</sup>. Este es quizá una de las principales razones para que exista EL NUEVO SISBÉN.

EN GENERAL, SE PUEDE AFIRMAR QUE:

- Se está presentando un desplazamiento de la Estratificación Socioeconómica ESE, “ajeno a la normatividad y a los procesos técnicos”. Efecto que se busca superar por medio nuevas normas. Razón por la cual se observa que desde la promulgación del Documento Conpes 55 de 2001 y la Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo “Por un Estado Comunitario”, se han estado promulgando dentro de las nuevas leyes, decretos y resoluciones, los items especialmente dedicados a focalizar el gasto social con el Nuevo Sisbén. Se está superponiendo a toda costa el Sisbén sobre la Estratificación Socioeconómica.
- La Falsa dualidad demostrada en el presente documento, entre Estratificación Socioeconómica y Sisbén en el país, tiene un trasfondo político y no técnico ni normativo como se ha querido maquillar en algunas instancias gubernamentales.
- La Estratificación Socioeconómica es un instrumento técnico que permite la identificación de las diferencias sociales urbanas y rurales, vistas desde la segregación socio espacial.

---

<sup>124</sup> Como se muestra en el documento. El caso de las cartillas de Evaluación del Sisbén.

- La segregación socioespacial urbana identificada con el instrumento de Estratificación Socioeconómica, permite medir la imposibilidad de que se dé la movilidad social en Colombia. Inclusive la movilidad residencial.
- Los esfuerzos de movilidad en Colombia son resultado de esfuerzos individuales, a partir de elementos como la educación y el bajo número de hijos, más no obedecen a políticas Públicas.
- Se quiere llamar la atención de ésta situación ante el país, haciendo una denuncia del desmonte del enfoque de las NBI por la adopción no vigente legalmente de el ICV como método para asignar el gasto social en Colombia. Quizá para mostrar mejores resultados en cifras y no en realidad<sup>125</sup>. Así, la discusión no gira en torno a como atacar las pobreza, la exclusión, las diferencias sociales y la inequidad, sino que por el contrario se trata de auscultar, justificar, argumentar y sustentar cual es la cifra más aproximada a la realidad, esquivando responsabilidades y promoviendo el asistencialismo.
- Como las cifras y análisis presentados lo muestran, Colombia no está aplicando el Gasto Público Social de manera redistributiva, sino asistencialista. Situación que puede ser explicada o refutada con nuevos indicadores y nuevas cifras. La verdad es que ante la ausencia de una política pública clara al respecto, lo mejor es desmontar instrumentos y crear nuevos indicadores que permitan encubrir la cada vez más poca disponibilidad de recursos para los cada vez más necesitados colombianos.

El futuro de la Estratificación Socioeconómica es promisorio sólo si los mayores planificadores del país, concentrados en el Departamento Nacional de Planeación, Presidencia y Ministerios, logran tomar decisiones de política, tales como rescatar e identificar las bondades de la Estratificación Socioeconómica. Pero, mientras sigan relacionándola como un elemento secundario o de mapeo geográfico de la pobreza, será cada vez más relegado a un instrumento (ni siquiera eso) de segunda categoría. Y, tal vez, dando con intención o sin ella, un desmonte a favor de los grupos de presión del país que siempre han estado en contra de ella.

Queda pues planteado en éste trabajo la necesidad de fortalecer un instrumento que por sus características técnicas, su fundamento en la realidad es indiscutiblemente complementario al Sisbén en materia de focalización del Gasto Social y no ha perdido vigencia. Por el contrario, si los organismos multilaterales, las universidades y los centros de estudio reconocidos están interesados en la Estratificación Socioeconómica, porqué Colombia no?.

---

<sup>125</sup> Prueba de ello son las discusiones que se dan al interior del Estado entre entidades y del país entre organizaciones.

## **8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

### **Generadores De Política Pública:**

- Reuniones con los Funcionarios Técnicos del Grupo de Estratificación Socioeconómica GESE del Departamento Nacional de Planeación. Específicamente con Dra. María Cristina Alzate Posada.
- Contactos con el Coordinador del Grupo de Calidad de Vida que tiene a cargo la Dirección del SISBEN a nivel Nacional, doctor Edgar Baldión: Gestión realizada para el Municipio de Copacabana Antioquia, sobre el tema. 2003.
- Contactos con el Doctor Alfredo Sarmiento – Jefe del Programa de Desarrollo Humano en Colombia. Asistencia a su clase de Evaluación de Políticas Públicas y Gasto Social en Colombia. 2003.

### **Investigadores:**

- Entrevista Publicada en el periódico Portafolio de febrero 5 de 2003. Con El Doctor Joseph Stiglitz. Premio Nobel de Economía.
- Contactos con los Doctores Samuel Jaramillo, Francisco Sabatini y Pedro Abramo, en Notas de Clase del Seminario Internacional: Procesos Urbanos Latinoamericanos, recibido entre el 20 de octubre al 8 de noviembre de 2003, en la Universidad de los Andes.

### **DE SEGUNDO ORDEN:**

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis. “La Implementación de las Políticas Públicas”.
- CEPAL. (1995). Focalización Y Pobreza. Santiago de Chile. Impreso Por Naciones Unidas.
- Constitución Política de Colombia. (1991).
- CUEVAS, Homero. JULIO, Alexei. NUÑEZ, Roberto. PEÑA, Omar. VILLA, Edgar. (2002). Teorías Jurídicas y Económicas del Estado. Bogotá D.C. Colombia. Editorial de la Universidad Externado de Colombia.
- DAVIS, Kingsley and Wilbert Moore. “Some Principles of Social Stratification”, *American Sociological Review*, 10, (1945) :242-249. Reprinted in Bendix, R and S. M. Lipset eds. *Class, Status and Power*. New York: The Free Press, 1966 :47-53.
- DECRETO 0969 DE 1991 (Abril 12) Por el cual se reglamentan el Decreto-ley 3069-68 y la Ley 81-88, capítulo 5º
- DECRETO 0970 DE 1991 (Abril 12) Por el cual se reglamentan el Decreto-ley 3069-68 y la Ley 81 de 1988 capítulo 5o.
- DECRETO 0990 DE 1992 (Junio 10) Por el cual se modifican parcialmente los Decretos 969 y 970 de 1991. [Estipula los procesos de estratificación de los municipios]
- DECRETO 2220 DE 1993 (Noviembre 5) Por el cual se reglamenta el artículo 6o. del Decreto 2167 de 1992.
- DECRETO 0927 DE 1994 (Mayo 6) Por el cual se modifica el Artículo 5o. del Decreto 2220 de 1993.
- DECRETO 1538 DE 1996 (Agosto 27) Por el cual se reglamenta el Título VI, Capítulo IV de la Ley 142 de 1994 y el artículo 34 de la Ley 188 de 1995 sobre estratificación socioeconómica.

- DECRETO 2034 DE 1996 (Noviembre 6) Por el cual se modifican los artículos 5º, 8º y 9º del Decreto 1538 de 1996 y se dictan otras disposiciones. [Estratificación de la población]
- DNP. (1992). Misión De Apoyo A La Descentralización Y La Focalización De Los Servicios Sociales. Documento Conpes – DNP 2604-UDS- Consejería Social. Bogotá, Colombia.
- \_\_\_\_\_. (1994). Focalización del Gasto social en las Entidades Territoriales. Documento Conpes Social 22 – DNP-UDS. Misión Social. Santafé de Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (1997). La Estratificación Socioeconómica. Avances y Retos. Documento Conpes Económico 2904. Santafé de Bogotá.
- \_\_\_\_\_. (1997). Focalización del Gasto Social. Documento Conpes Social 040. DNP-UDS. Misión Social. Santafé de Bogotá. D.C.
- \_\_\_\_\_. (2001). Reforma al Sistema de Focalización Individual del Gasto Social. Documento Conpes 055 Social. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Social. Bogotá. D.C.
- \_\_\_\_\_. (2003). Evaluación del Sisben. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Social. Bogotá. D.C.
- FILGUEIRA, Carlos. (2001). La Actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina. CEPAL: Serie Políticas Sociales.
- GUIASAO, Horacio., BARRERA, Hector. (1989). Políticas Y Directrices De Estratificación Socioeconómica En Colombia. Propuesta Metodológica. Bogotá. Fondo Energético Nacional. Empresas Públicas de Medellín.
- HAYEK, Friedrich. (1996). Los Fundamentos de la Libertad. Barcelona España. Unión Editorial S.A.
- ILPES, Instituto Latinoamericano de Política Económica y Social. (1983). Discusiones Sobre Planificación. Bogotá, Colombia. Siglo XXI Editores.
- KATZMAN, Rubén. (2003). LA Dimensión Espacial En Las Políticas De Superación De La Pobreza Urbana. Santiago de Chile. CEPAL: Serie Medio Ambiente y Desarrollo.
- LAGNEAU MARKIEWICZ, Janina. (1971). Estratificación Y Movilidad Social En Los Países Socialistas. Madrid, España. Siglo XXI Editores.
- LENSKI, Gerhard E. *Power and Privilege. A Theory of Social Stratification*. New York: McGraw Hill Book Co., 1966.
- LEY 142 DE 1994 (Julio 11) Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Artículo 101 a 104.
- LEY 177 DE 1994 (Diciembre 28) Por la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones. [La L. 136 se refiere a la modernización y organizacion de los municipios]
- LEY 188 DE 1995 (Junio 2) Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998.
- LEY 383 DE 1997 (Julio 10) Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones.
- LEY 505 DE 1999 (Junio 25) Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996.
- LEY 632 DE 2000 (diciembre 29) Por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996. [Subsidios a los servicios públicos]
- Ley 689 de 2001 (agosto 28) Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994.

- LEY 732 DE 2002 (enero 25) Por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado.
- LITTLEJOHN, James. (1975). La Estratificación Social. Madrid, España. Alianza Editorial S.A.
- LORA TORRES, Eduardo. (1991). Técnicas de Medición Económica. Colombia. Tercer Mundo Editores.
- NUÑEZ, Jairo., RAMÍREZ, Juan Carlos. (2002). Determinantes de la Pobreza En Colombia. Años Recientes. Bógota D.C. CEPAL: Serie Estudios Y Perspectivas.
- ROTH, André – Noël. (2002). Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá, Colombia. Ediciones Aurora.
- RAWLS, J., A theory of Justice, Cambridge: Harvard university Press. 1971.
- VÉLEZ, Carlos Eduardo. (1996). Gasto Social y Desigualdad: Logros y Extravíos. Bogotá D.C. Departamento Nacional de Planeación.
- SANCHEZ TORRES, Fabio., NUÑEZ MENDEZ, Jairo. (1999). Descentralización, Pobreza y Acceso A Los Servicios Sociales. ¿Quién se Benefició Del Gasto Público En los Noventa? –Documento CEDE 99-04-. Bogotá. D.C. CEDE. Universidad de Los Andes.
- SANCHEZ, Fabio., DIAZ, Ana María., FORMISANO, Michel. (2003). Conflicto, Violencia y Actividad Criminal en Colombia: Un Análisis Espacial – Documento CEDE-. Bogotá. D.C. CEDE. Universidad de Los Andes.
- SARMIENTO, Alfredo., GONZALEZ, Jorge Iván. (1999). Ajuste Fiscal y Grupos Vulnerables. Bogotá D.C. Misión Social - UNICEF.
- SARMIENTO, Libardo. (Comp.). (1994). Pobreza, Ajuste y Equidad. Santafé de Bogotá. Consejería Presidencial Para La Política Social. Editorial Servigraphic Ltda..
- TENTI FANFANTI, Emilio. ISUANI, Ernesto. LA SERNA, Carlos. CARRIZO, Cecilia. (1996) . Problemas Estructurales, Gasto Público y Gestión De Políticas Sociales. Buenos Aries, Argentina. Editorial Lumen.
- VÉLEZ E., Carlos Eduardo. (1997). Eficiencia, Equidad y Redistribución Sectorial del Gasto Público Social. Borradores de Economía. Número 80. Bogotá. Banco de la República.
- VIVAS BENITEZ, Alejandro. GONZALEZ, Jorge Iván. FERRARI, Cesar. HERNANDEZ GARCÍA, Alberto. TORO CÓRDOBA, Jorge. (2000). Temas para Investigación sobre Pobreza y Desarrollo. Santafé de Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana.
- VON MISES, Ludwing. (1996). Sobre Liberalismo Y Capitalismo. Barcelona España. Unión Editorial S.A.
- WEBER, Max . (1946) “Class, Status and Party” in Gerth, H.H and C.W. Mills. eds. *Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.

### **DE TERCER ORDEN:**

#### **Tesis De Grado:**

- NINA, Esteban. (1996). El Indice de Pobreza Sen. Indicador Social de Focalización del Gasto. Tesis de Grado CIDER Universidad de los Andes. 98 pgs.
- VARAS, Patricio. (1998). Estructuración Teorica en el estudio de las políticas públicas hacia la proposición de un modelo generativo en la formación de políticas. Tesis de Grado Magister. CIDER Universidad de los Andes.

## **Artículos:**

- ALZATE POSADA, Maria Cristina., MARTINEZ SANDOVAL, Raúl. (2003). “Estratificación Socioeconómica En Colombia -2002-“. Por publicarse. Bogotá. D.C.
- GONZALEZ, Jorge Iván., AGUILAR, Ana., NINA, Esteban. 1999). “Amartya Senn y la Elección Social”. Bogotá. D.C. Cuadernos de economía nro. 29. Universidad Nacional.
- KLEIN, Emilio., TOKMAN, Victor. (2000). “La Estratificación Social Bajo Tensión En La Era De LA Globalización”. Santiago de Chile. CEPAL. Revista De la CEPAL 72. Páginas 7-30.
- “LA OPINION CUENTA”. Revista Dinero, Volumen 11 (Número 202), páginas 54 , 55 y 56.
- LOUNGANI, Prakash. (2.004). “De Padres a Hijos: ¿Hay Movilidad de Ingresos?”. Revista Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional –FMI- , Volumen 41 (Número 1) Marzo de 2004, paginas 26 y 27.
- LONDONO, Juan Luis. (1996). “Pobreza, Desigualdad y Formación de Capital Humano en America Latina. 1950 – 2025”. Banco Interamericano de Desarrollo. BID America. Volumen\_\_. Pgs\_\_.
- MIKHALEV, Vladimir. (1999). “A case Study of social Stratification”. Helsinki. United Nations University. Work World Institute for Development Economics Research. Working papers ; no.164. 9 páginas.
- \_\_\_\_\_\_. (2000). “Inequality and transformation of social structures in transitional economies”. Helsinki. United Nations University. Work World Institute for Development Economics Research. Wider research for action; no.52. 49 páginas.
- SABATINI, Francisco., CÁCERES, Gonzalo., CERDA, Jorge. (2001). “Segregación Residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las últimas décadas y posibles cursos de acción”. Santiago de Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Investigación y Postgrado. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales –EURE-. Volumen XXVII (número 82), páginas 21-42.
- SARMIENTO, Alfredo., GONZALEZ, Jorge Iván., RODRÍGUEZ, Luis Angel. (1999). “Eficiencia Horizontal Y Eficiencia Vertical Del Sistema De Selección De Beneficiarios Sisben”. Bogotá. Coyuntura Social Numero 21: Misión Social 1999.
- \_\_\_\_\_, RAMIREZ, Clara. “El Indice de Condiciones de Vida”. (1997). Bogotá D.C. Misión Social. Revista Planeación y Desarrollo. Volumen XXVIII. No. 1.
- \_\_\_\_\_, Arteaga, Leticia. “Focalizar o Universalizar: Un Falso Dilema”. (1998). Bogotá D.C. Cuadernos de Economía nro 29. Universidad Nacional de Colombia.
- \_\_\_\_\_, RAMIREZ, Clara., DELGADO, Claudia Liliana. (2000). Bogotá. D.C. SISD. Boletín Numero 21. DNP.

## **ARTICULOS CONSULTADOS VIA INTERNET**

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James A. Robinson (2001b) “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution,” (<http://papers.nber.org/papers/W8460>)  
• (2003)  
“Understanding Prosperity and Poverty: Geography, Institutions and the Reversal of Fortune” Mimeo. (En <http://pobrezayriqueza.uniandes.edu.co/discusion.htm>)
- Birdsall, Nancy y Augusto de la Torre (2002). "El disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica". Traducción de Meter Lustig y Marc Wachtenheim, Mimeo, Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Dialogo Interamericano. (<http://www.ceip.org/files/pdf/Disenso.pdf>)

- Naim, Moises (1999). “Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?” En *Foreign Policy Magazine*. (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/Naim.HTM>)
- UNIVERSIDADES DE POMPE FABRA, CAMBRIDGE (Cambridge Social Interaction and Stratification -CAMSIS- scale) Y DE LOS ANDES(CBU:Pobreza y Riqueza).
- Otros Trabajos DNP. CEPAL, FEDESARROLLO, NACIONES UNIDAS. UNIVERSIDADES DE POMPEU FABRA, CAMBRIDGE (Cambridge Social Interaction and Stratification -CAMSIS- scale) Y DE LOS ANDES(CBU:Pobreza y Riqueza).

## **A N E X O S**

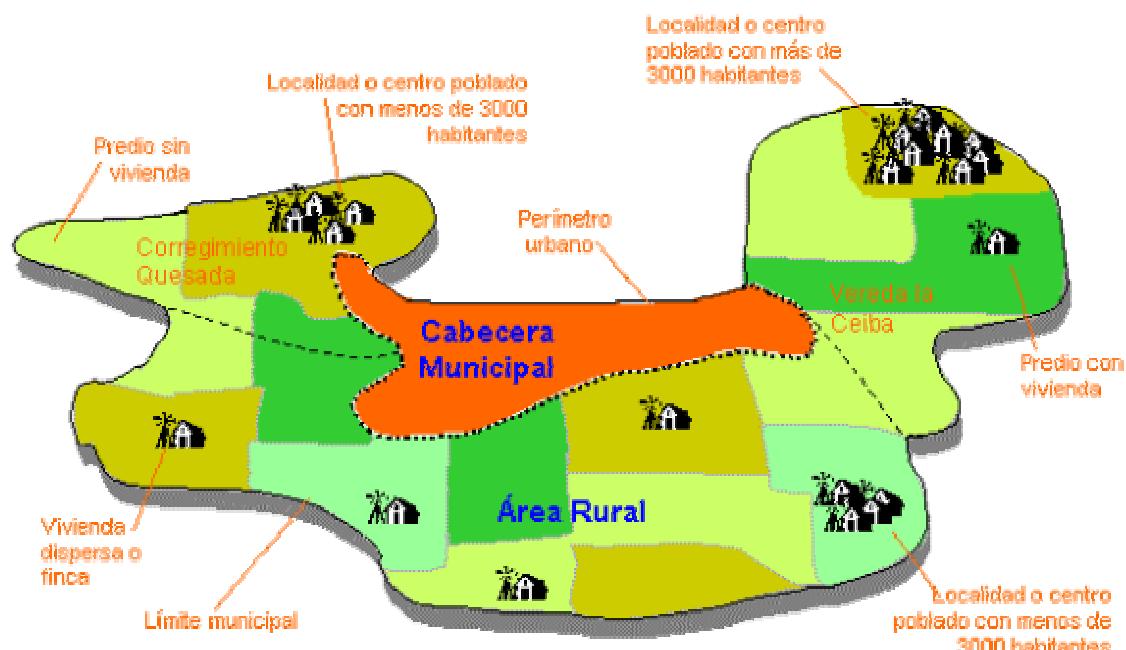
## ANEXOS

### ANEXO N° 1: RESUMEN METODOLÓGICO DE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA –ESE–.

Aunque hoy está en proceso la redefinición metodológica, de acuerdo a lo ordenado por la ley 732 de 2003, se hace una presentación resumida sobre las Metodologías de Estratificación Socioeconómica, vigentes hoy en el país<sup>1</sup>:

#### ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA

Las metodologías de estratificación unificadas que diseña el DNP son diferentes para las zonas urbanas y rurales del país, en consideración a las diferencias que presentan estos asentamientos.



Las metodologías abarcan tanto los procedimientos técnicos de realización de los estudios, basados en censos de viviendas o predios y clasificación de las zonas, como los métodos estadísticos de conformación de estratos; están contenidas en manuales que el DNP suministra directamente a cada alcaldía y permiten que los resultados se actualicen permanentemente durante períodos de cinco años.

#### Urbanas

El DNP clasificó las cabeceras municipales y distritales del país en cuatro grupos, mediante el análisis de variables relacionadas con el número de habitantes, la cantidad de manzanas, el número y la clase de actividades económicas (construcción, servicios, producción y comercio) y la proporción de personas con necesidades básicas insatisfechas. Para cada uno de los grupos se utiliza una metodología diferente y se establece el número de estratos que pueden presentarse.

- Bogotá Distrito Capital.
- Tipo 1
- Tipo 2
- Tipo 3

<sup>1</sup> Tomado de: [http://www.dnp.gov.co/03\\_PROD/METOD/5m\\_sd.htm#4](http://www.dnp.gov.co/03_PROD/METOD/5m_sd.htm#4)

## Rurales

La zona rural es el espacio comprendido entre el límite de la cabecera municipal o distrital –perímetro urbano– y el límite municipal o distrital. Está compuesta por caseríos, inspecciones de policía y corregimientos, como lo establece el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–, y en la misma existen dos tipos de poblamiento, cada uno de los cuales se estratifica con una metodología diferente.

- Centro poblados
- Fincas y viviendas dispersas

## **METODOLOGÍAS URBANAS**

Las metodologías urbanas investigan las características físicas de las viviendas de manera individual o por lados de manzana, dependiendo del tamaño de la cabecera municipal y del grado de homogeneidad que se presente entre las construcciones residenciales que la componen y, de manera importante, las características del entorno inmediato y de la zona en que éstas se localizan. La unidad final de estratificación es la vivienda.

## **METODOLOGIA BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL**

La metodología para estratificar a Bogotá es especial, en razón de sus grandes conglomerados de viviendas homogéneas –entre otras particularidades urbanísticas–, de su compleja diversidad de actividades económicas, de sus características poblacionales y de sus indicadores de necesidades básicas insatisfechas comparativamente bajos. Esta metodología permite obtener seis estratos, la unidad de observación que emplea es el lado de manzana, los resultados se generan por manzanas y su realización abarca las siguientes actividades antes del cálculo de los estratos:

### **1. Censo de estratificación**

FACTORES	VARIABLES	UNIDAD DE OBSERVACIÓN	UNIDAD DE ANÁLISIS
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tamaño del antejardín</li><li>• Tipo de garaje</li><li>• Diversidad de fachada</li><li>• Tipo de techo</li><li>• Tamaño del frente</li></ul>	Lado de manzana	Manzana
Entorno urbano	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tipo de vías</li><li>• Tipo de andenes</li></ul>		
Contexto urbanístico	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zona de ubicación</li></ul>		

### **2. Zonificación**

La zonificación es el procedimiento mediante el cual se establecen, en la ciudad, zonas claramente diferenciables entre sí de acuerdo al hábitat, el ambiente, el paisaje urbano, el prestigio social y la calidad de vida residencial que ofrecen a sus moradores, entendiendo por calidad de vida el conjunto de condiciones económicas, sociales y culturales inherentes. Se puede realizar de dos maneras y una vez adelantado el procedimiento de definirlas en oficina, es necesario revisarlas en campo para hacer los ajustes necesarios.

#### **Zonificación con las zonas homogéneas geoeconómicas**

Las autoridades catastrales del país elaboran los planos de zonas homogéneas geoeconómicas de cada municipio o distrito. Estas zonas se establecen a partir de un análisis económico de las zonas homogéneas físicas, las cuales a su vez se determinan en función de su topografía, uso, servicios públicos y de sus vías. El análisis económico involucra todos los aspectos que inciden en la valoración del suelo y que pueden constituirse en focos de afectación positiva o negativa (parques recreativos, centros comerciales, zonas verdes, transporte, arroyos, contaminación auditiva, visual u olfativa, entre otros).

Para adelantar la zonificación de la ciudad a partir de estos planos, se deben agrupar las zonas que sean homogéneas bajo el criterio de calidad de vida, y se debe numerar cada grupo, ordenándolos de peor a mejor de tal manera que el número menor corresponda al grupo de zonas con calidad de vida más baja.

### Zonificación por criterios de hábitat

La zonificación por criterios de hábitat se realiza cuando para el municipio o distrito no es posible conseguir los planos de zonas homogéneas geoeconómicas de su cabecera municipal.

Esta metodología consiste en definir, en la ciudad, sectores que correspondan a los siguientes criterios de hábitat, cuya descripción está contenida en los manuales: pobreza, desviación social o zonas de tolerancia u olla, desarrollo progresivo sin consolidar, deterioro urbanístico, industrial, desarrollo progresivo consolidado, comercial predominante, residencial intermedio, residencial con comercio especial o compatible, residencial exclusivo y residencial de baja densidad.

Para realizar esta zonificación se debe tener en cuenta que los criterios deben corresponder a áreas de la ciudad y que todos no se presentan en todas las ciudades.

### 3. Clasificación de viviendas atípicas

Aunque se obtienen resultados por manzana, la metodología permite identificar las viviendas que tienen características notablemente superiores o inferiores a las que predominan en las demás viviendas del mismo lado de manzana para considerarlas como atípicas positivas o negativas, casos que se deben reseñar como tales en el formulario, precisando su dirección, para que el programa les asigne automáticamente un estrato mayor o menor del que le corresponda al lado en que se ubican.

### METODOLOGIA TIPO 1

La metodología tipo 1 se aplica para estratificar las 70 grandes ciudades y capitales departamentales, las cuales tienen múltiples actividades económicas e indicadores de necesidades básicas insatisfechas comparativamente medios. Entre estas cabeceras se encuentran Barranquilla, Bucaramanga, Tunja, Valledupar, Neiva y Cartago, entre otras. Permite obtener clasificaciones en cinco o seis estratos – dependiendo del grado de desarrollo económico y de la complejidad urbanística de cada ciudad–, la unidad de observación es el lado de manzana, genera resultados por manzana (cuando la ciudad tiene 200.000 o más habitantes) o por lados de manzana y su realización abarca las siguientes actividades antes del cálculo de los estratos.

#### 1. Censo de estratificación

FACTORES	VARIABLES	UNIDAD DE OBSERVACIÓN	UNIDAD DE ANÁLISIS
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tamaño del antejardín</li><li>• Tipo de garaje</li><li>• Diversidad de fachada</li><li>• Tipo de puerta</li></ul>	Lado de manzana	Lado de manzana
Entorno urbano	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tipo de vías</li><li>• Tipo de andenes</li><li>• Focos de afectación</li></ul>	Lado de manzana	ó Manzana
Contexto urbanístico	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zona de ubicación</li></ul>		

#### 2. Zonificación

La zonificación es el procedimiento mediante el cual se establecen, en la ciudad, zonas claramente diferenciables entre sí de acuerdo al hábitat, el ambiente, el paisaje urbano, el prestigio social y la calidad de vida residencial que ofrecen a sus moradores, entendiendo por calidad de vida el conjunto de condiciones económicas, sociales y culturales inherentes. Se puede realizar de dos maneras y una vez adelantado el procedimiento de definirlas en oficina, es necesario revisarlas en campo para hacer los ajustes necesarios.

### **Zonificación con las zonas homogéneas geoeconómicas**

Las autoridades catastrales del país elaboran los planos de zonas homogéneas geoeconómicas de cada municipio o distrito. Estas zonas se establecen a partir de un análisis económico de las zonas homogéneas físicas, las cuales a su vez se determinan en función de su topografía, uso, servicios públicos y de sus vías. El análisis económico involucra todos los aspectos que inciden en la valoración del suelo y que pueden constituirse en focos de afectación positiva o negativa (parques recreativos, centros comerciales, zonas verdes, transporte, arroyos, contaminación auditiva, visual u olfativa, entre otros).

Para adelantar la zonificación de la ciudad a partir de estos planos, se deben agrupar las zonas que sean homogéneas bajo el criterio de calidad de vida, y se debe numerar cada grupo, ordenándolos de peor a mejor de tal manera que el número menor corresponda al grupo de zonas con calidad de vida más baja.

### **Zonificación por criterios de hábitat**

La zonificación por criterios de hábitat se realiza cuando para el municipio o distrito no es posible conseguir los planos de zonas homogéneas geoeconómicas de su cabecera municipal.

Esta metodología consiste en definir, en la ciudad, sectores que correspondan a los siguientes criterios de hábitat, cuya descripción está contenida en los manuales: pobreza, desviación social o zonas de tolerancia u olla, desarrollo progresivo sin consolidar, deterioro urbanístico, industrial, desarrollo progresivo consolidado, comercial predominante, residencial intermedio, residencial con comercio especial o compatible, residencial exclusivo y residencial de baja densidad.

Para realizar esta zonificación se debe tener en cuenta que los criterios deben corresponder a áreas de la ciudad y que todos no se presentan en todas las ciudades.

### **3. Clasificación de viviendas atípicas**

Aunque se obtienen resultados por manzana, la metodología permite identificar las viviendas que tienen características notablemente superiores o inferiores a las que predominan en las demás viviendas del mismo lado de manzana para considerarlas como atípicas positivas o negativas, casos que se deben reseñar como tales en el formulario, precisando su dirección, para que el programa les asigne automáticamente un estrato mayor o menor del que le corresponda al lado en que se ubican.

### **METODOLOGIAS TIPO 2**

La metodología tipo 2 se aplica para estratificar las 700 ciudades medianas y pueblos grandes del país, los cuales tienen actividades económicas variadas e indicadores de necesidades básicas insatisfechas comparativamente altos. Entre estas cabeceras se encuentran Gigante, Puerto Asís, Aguadas, Planeta Rica, Madrid y Fundación, entre otras. Permite obtener clasificaciones en 4 o 5 estratos –dependiendo del grado de desarrollo económico y de la complejidad urbanística de cada ciudad o pueblo–, la unidad de observación es el lado de manzana, genera resultados por lados de manzana y su realización abarca las siguientes actividades antes del cálculo de los estratos.

#### **1. Censo de estratificación**

FACTORES	VARIABLES	UNIDAD DE OBSERVACIÓN	UNIDAD DE ANÁLISIS
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"><li>•Predominancia de antejardín</li><li>•Predominancia de garaje</li><li>•Diversidad de fachada</li><li>•Tipo de puerta</li><li>•Existencia de ventanas</li><li>•Tamaño del frente</li></ul>	Lado de manzana	Lado de manzana
Entorno urbano	<ul style="list-style-type: none"><li>•Tipo de vías</li><li>•Predominancia de andenes</li><li>•Focos de afectación</li></ul>		
Contexto urbanístico	<ul style="list-style-type: none"><li>•Zona de ubicación</li><li>•Servicios públicos</li></ul>		

## **2. Zonificación**

La zonificación es el procedimiento mediante el cual se establecen, en la ciudad, zonas claramente diferenciables entre sí de acuerdo al hábitat, el ambiente, el paisaje urbano, el prestigio social y la calidad de vida residencial que ofrecen a sus moradores, entendiendo por calidad de vida el conjunto de condiciones económicas, sociales y culturales inherentes. Se puede realizar de dos maneras y una vez adelantado el procedimiento de definirlas en oficina, es necesario revisarlas en campo para hacer los ajustes necesarios.

### **Zonificación con las zonas homogéneas geoeconómicas**

Las autoridades catastrales del país elaboran los planos de zonas homogéneas geoeconómicas de cada municipio o distrito. Estas zonas se establecen a partir de un análisis económico de las zonas homogéneas físicas, las cuales a su vez se determinan en función de su topografía, uso, servicios públicos y de sus vías. El análisis económico involucra todos los aspectos que inciden en la valoración del suelo y que pueden constituirse en focos de afectación positiva o negativa (parques recreativos, centros comerciales, zonas verdes, transporte, arroyos, contaminación auditiva, visual u olfativa, entre otros).

Para adelantar la zonificación de la ciudad a partir de estos planos, se deben agrupar las zonas que sean homogéneas bajo el criterio de calidad de vida, y se debe numerar cada grupo, ordenándolos de peor a mejor de tal manera que el número menor corresponda al grupo de zonas con calidad de vida más baja.

### **Zonificación por criterios de hábitat**

La zonificación por criterios de hábitat se realiza cuando para el municipio o distrito no es posible conseguir los planos de zonas homogéneas geoeconómicas de su cabecera municipal.

Esta metodología consiste en definir, en la ciudad, sectores que correspondan a los siguientes criterios de hábitat, cuya descripción está contenida en los manuales: pobreza, desviación social o zonas de tolerancia u olla, desarrollo progresivo sin consolidar, deterioro urbanístico, industrial, desarrollo progresivo consolidado, comercial predominante, residencial intermedio, residencial con comercio especial o compatible, residencial exclusivo y residencial de baja densidad.

Para realizar esta zonificación se debe tener en cuenta que los criterios deben corresponder a áreas de la ciudad y que todos no se presentan en todas las ciudades.

## **3. Clasificación de viviendas atípicas**

Aunque se obtienen resultados por manzana, la metodología permite identificar las viviendas que tienen características notablemente superiores o inferiores a las que predominan en las demás viviendas del mismo lado de manzana para considerarlas como atípicas positivas o negativas, casos que se deben reseñar como tales en el formulario, precisando su dirección, para que el programa les asigne automáticamente un estrato mayor o menor del que le corresponda al lado en que se ubican.

## **METODOLOGIA TIPO 3**

La metodología tipo 3 se aplica para estratificar los 300 pueblos pequeños del país, los cuales tienen pocas actividades económicas e indicadores de necesidades básicas insatisfactables comparativamente medios. Entre estas cabeceras se encuentran Piojó, Saboyá, Marquetalia, Chimichagua, Suesca, El Calvario y Caimito, entre otras. Esta metodología permite obtener clasificaciones hasta en 3 estratos, la unidad de observación es la vivienda, genera resultados por vivienda, y contempla la realización de una única actividad antes del cálculo de los estratos.

## 1. Censo de estratificación

FACTORES	VARIABLES	UNIDAD DE OBSERVACIÓN	UNIDAD DE ANÁLISIS
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Materiales de muros</li> <li>▪ Diversidad de fachada</li> <li>▪ Tipo de puerta</li> <li>▪ Tipo de ventanas</li> <li>▪ Tipo de piso</li> <li>▪ Tipo de techo</li> <li>▪ Existencia de servicios públicos</li> </ul>	Vivienda	Vivienda
Entorno urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tipo de vías</li> <li>▪ Focos de afectación</li> </ul>		

## METODOLOGÍAS RURALES

Cuando hablamos de la zona rural o campo, nos referimos a lo que comúnmente se conoce como *vereda*, término que no se utiliza en la división político-administrativa pero que es reconocido y usado por la población rural. En la zona rural hay dos tipos de poblamiento, los centros poblados y las fincas y viviendas dispersas.

### METODOLOGIA PARA CENTROS POBLADOS

Por centro poblado se entiende un conglomerado de 20 o más viviendas contiguas ubicadas en la zona rural, las cuales pueden estar separadas por paredes, muros, patios, huertas o, incluso, por potreros pequeños. Las metodologías para estratificarlos son diferentes dependiendo de su número de habitantes y del tipo de construcciones que los conforman.

#### Centros poblados hasta con 3.000 habitantes

Los centros poblados que cuentan hasta con 3.000 habitantes se deben estratificar con la misma metodología que se emplea para estratificar las viviendas de las cabeceras municipales Tipo 3. Centros poblados con más de 3.000 habitantes

Los centros poblados que cuentan con más de 3.000 habitantes se deben estratificar con la misma metodología que se emplea para estratificar las viviendas de las cabeceras municipales Tipo 2.

#### Centros poblados especiales

Se entiende por centro poblado especial todo conglomerado de 20 o más viviendas ubicadas en la zona rural, atractiva por sus condiciones climáticas, paisajísticas, de residencialidad exclusiva y de fácil acceso. Sus viviendas casi siempre tienen diseño arquitectónico para uso recreativo o son campestres (parcelaciones, condominios, cabañas) y están habitadas temporal o permanentemente por personas no nativas. La metodología permite obtener clasificaciones hasta en los 6 estratos (dependiendo de las características de las viviendas) la unidad de observación es la vivienda, genera resultados por vivienda y contempla la realización de un censo de estratificación.

FACTORES	VARIABLES	UNIDAD DE OBSERVACIÓN Y ANÁLISIS
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estructura: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Muros</li> <li>▪ Cubierta</li> </ul> </li> <li>▪ Acabados principales: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fachada</li> <li>▪ Muros</li> <li>▪ Pisos</li> <li>▪ Estado de conservación</li> </ul> </li> <li>▪ Baño: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tamaño</li> <li>▪ Enchape</li> <li>▪ Mobiliario</li> <li>▪ Estado de conservación</li> </ul> </li> <li>▪ Otros: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Material de las ventanas</li> </ul> </li> </ul>	Vivienda

## METODOLOGIA PARA LAS FINCAS Y VIVIENDAS DISPERSAS

Las metodologías para estratificar las fincas y viviendas dispersas en la zona rural son diferentes para los municipios que cuentan con formación predial catastral rural posterior a 1989 y para los que no lo tienen.

Estas metodologías permiten obtener clasificaciones hasta en 6 estratos –dependiendo de las características de las viviendas y de la capacidad productiva de los predios–, la unidad de observación es el predio con vivienda y genera resultados por vivienda.

### **Municipios sin formación predial catastral rural posterior a 1989**

Se establecieron tres tratamientos metodológicos para éstos municipios (137), en relación con sus condiciones socioeconómicas rurales y con la información de que disponen para realizar el estudio de estratificación.

### **Municipios con catastro jurídico fiscal**

Los 73 municipios que cuentan con un catastro desactualizado, denominado "catastro fiscal" (que contiene un recuento de los predios de su zona rural) y, ocasionalmente, con los planos respectivos, deben adelantar un censo de las características de los predios y de las viviendas que se localizan en los mismos. Una vez realizado, se debe llevar a cabo un cálculo preliminar, aplicando el método estadístico correspondiente, revisar los resultados y realizar el cálculo final.

- Municipios con estrato predominantemente 1
- Municipios con estrato predominantemente 2

Las fincas y viviendas dispersas de los 64 municipios que no cuentan con listados ni planos de los predios rurales que les permitan recolectar fácilmente, en terreno, la información que se requiere para asignar de manera individual el estrato, y que presentan condiciones de pobreza generalizada, se clasifican predominantemente en un estrato, así: 53 municipios en estrato 1 y 11 municipios en estrato 2. Las alcaldías de cada uno de estos municipios podrán asignar estratos diferentes a aquellos predios con vivienda que el Comité Permanente de Estratificación considere atípicos por corresponder a fincas de recreo o a predios con niveles particularmente altos de productividad, realizando un censo de las características de dichos predios y de las viviendas que se localizan en los mismos.

Censo de estratificación	
FACTORES	VARIABLES
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"><li>• Acabado de paredes interiores</li><li>• Material de cubierta</li><li>• Acabado de pisos</li><li>• Existencia de baño</li><li>• Evacuación de desechos</li><li>• Acabado del baño</li><li>• Existencia de cocina</li><li>• Móvilario de la cocina</li><li>• Tipo de energía para cocinar</li><li>• Tenencia de acueducto</li><li>• Tipo de puerta</li></ul>
Predio	<ul style="list-style-type: none"><li>• Área<ul style="list-style-type: none"><li>• De las construcciones</li><li>• Destinada a cada actividad</li></ul></li><li>• Producción agrícola<ul style="list-style-type: none"><li>• Cultivos agrícolas</li></ul></li><li>• Producción pecuaria<ul style="list-style-type: none"><li>• Inventario bovino</li><li>• Orientación del hato</li><li>• Producción de leche</li><li>• Inventario no bovino</li></ul></li></ul>

## Municipios con formación predial catastral rural posterior a 1989

La mayor parte de los municipios del país (946) cuenta con formación predial catastral rural posterior a 1989.

Su metodología permite obtener clasificaciones hasta en seis estratos –dependiendo de las características de las viviendas y de la capacidad productiva de los predios–, el predio con vivienda es la unidad de observación y genera resultados por vivienda.

La metodología contempla la realización previa, por parte de la alcaldía (a través de la Unidad municipal de asistencia técnica agropecuaria –UMATA–) del cálculo de la **Unidad agrícola familiar –UAF–** promedio municipal. Para realizar esta estratificación es necesario contar, también, con la base predial catastral rural que el municipio debe solicitar a la autoridad catastral respectiva. Dicha base contiene información sobre la extensión del predio, la **zona homogénea geoeconómica** en que se encuentra y la calificación de las edificaciones residenciales que en él se localizan.

FACTORES	VARIABLES
Calidad de la vivienda	<p>Calificación de edificaciones residenciales según las autoridades catastrales:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Estructura<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Armazón de la vivienda</li><li>▪ Tipo de muros de los muros</li><li>▪ Tipo de cubierta</li><li>▪ Estado de conservación</li></ul></li><li>• Acabados principales<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Fachada</li><li>▪ Acabado exterior de los muros</li><li>▪ Acabado de los pisos</li><li>▪ Estado de conservación</li></ul></li><li>• Baño<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Tamaño</li><li>▪ Enchape</li><li>▪ Mobiliario</li><li>▪ Estado de conservación</li></ul></li><li>• Cocina<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Tamaño</li><li>▪ Enchape</li><li>▪ Mobiliario</li><li>▪ Estado de conservación</li></ul></li></ul>
Capacidad productiva del predio	<ul style="list-style-type: none"><li>• Extensión</li><li>• Localización (zona homogénea geoeconómica)</li><li>• Unidad agrícola familiar, UAF, promedio municipal convertida a UAF del predio según su extensión y zona en que se localiza</li></ul>

### Zona homogénea geoeconómica

Se entiende por zona homogénea geoeconómica un área de superficie terrestre con características similares de valor económico, que se establece, por parte de las autoridades catastrales (Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC–, catastros de Antioquia, Medellín, Cali y Bogotá), a partir de puntos de investigación económica dentro de las subzonas homogéneas físicas, las cuales a su vez se obtienen con fundamento en las condiciones físicas, agrológicas, topográficas y climatológicas de los suelos, y en su capacidad y limitaciones de uso y manejo. Estas zonas expresan una jerarquía en relación con la capacidad de explotación económica del suelo, en valores catastrales.

### Unidad agrícola familiar –UAF–

Se entiende por Unidad agrícola familiar –UAF–, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, un fondo de explotación agrícola, pecuaria, forestal o acuícola que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo familiar, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra contratada. La extensión debe ser suficiente para suministrar cada año a la familia que la explota, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos equivalentes a mil ochenta (1.080) salarios mínimos legales diarios.

El cálculo de la UAF promedio municipal previsto para efectos de estratificación debe ser realizado por la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria –UMATA–, en las zonas homogéneas geoeconómicas que las autoridades catastrales hayan definido como promedio en la localidad, empleando para ello la metodología vigente del Sistema nacional de transferencia de tecnología agropecuaria –SINTAP–.

## **ANEXO N° 2: RESUMEN METODOLÓGICO DEL SISBÉN EN COLOMBIA**

### **1. DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA BÁSICA<sup>2</sup>**

#### **El índice SISBEN**

Una vez definido el concepto de pobreza de acuerdo con los nuevos enfoques, y aclarado su alcance respecto a los indicadores LP y NBI, es preciso señalar que en los países en desarrollo se hace necesaria una herramienta que permita clasificar a las personas de acuerdo a su nivel de pobreza o estándar de vida; esta necesidad no es tan clara en los países desarrollados, pues allí se cuenta con información suficiente respecto de los ingresos y la tenencia de bienes por parte de las familias; en estos países, esta información es suficiente para saber quién es pobre y quién no, a pesar de que se reduce a la definición simple de ingreso o riqueza, pero por la facilidad en la obtención de dichos datos y la mayor tolerancia a los errores de inclusión, es posible utilizarla en la elegibilidad de los beneficiarios.

En los países en desarrollo, en cambio, no se cuenta con información detallada sobre estos aspectos, y más aun, cuando se cuenta con ella, solamente se refiere a la población de mayores ingresos. Adicionalmente, la limitada disponibilidad de recursos para el otorgamiento de subsidios y el mayor número de personas elegibles para recibirlos, obliga a que la asignación se haga con mucha mayor precisión y se intensifiquen los esfuerzos para reducir el error de inclusión. Teniendo en cuenta estos puntos, se ha desarrollado un tipo genérico de instrumento conocido como "prueba de recursos basada en Indicadores Indirectos," (Grosh y Baker, 1995).

#### **¿Qué Mide El Sisbén?**

El I-SISBEN busca información sobre la capacidad de las familias de generar ingresos en el largo plazo. Responde a un enfoque integral de estándar de vida, cuya medida se hace por una aproximación de test de medios, mediante las variables mencionadas. No es una medida coyuntural y por lo tanto no capta cambios de liquidez de corto plazo.

En un aparte posterior de este capítulo se demuestra la alta capacidad que tienen las variables del Índice de Condiciones de Vida (ICV) de predecir el ingreso real de las familias con mayor probabilidad que el ingreso declarado, por cuanto utiliza variables de gasto como proxsis de ingreso ex ante. La utilización de quince (15) variables de forma cardinal permite balancear los casos extremos que se presentan cuando solo se utiliza una variable.

#### **Metodología de construcción del I-SISBEN**

En la construcción de un índice para la ordenación de las familias de acuerdo con su nivel de vida y de pobreza, generalmente se incluyen variables cualitativas y cuantitativas.

#### **La ficha SISBEN**

Una vez definidas las variables y sus respectivas ponderaciones para clasificar las personas de acuerdo a su grado de pobreza, es preciso diseñar un instrumento que permita la recolección de la información necesaria para la construcción del I-SISBEN. Con este propósito se creó la ficha de clasificación socioeconómica de hogares, familias e individuos, más conocida como ficha SISBEN, que recoge información general sobre la ubicación de las familias, las variables contenidas en los factores del I-SISBEN, e información adicional de población.

La ficha SISBEN permite determinar la conformación de los núcleos familiares, de modo que si en una misma vivienda conviven dos o más hogares, y cada hogar está compuesto por dos o más familias, es posible separar claramente estas subdivisiones.

La ficha de clasificación socioeconómica, es un formulario impreso a dos caras con 62 preguntas, que comprende las secciones que se muestran a continuación:

<sup>2</sup> Tomada de los documentos emitidos por el Departamento Nacional de Planeación. Denominados: Evaluación del Sisbén.

**Cuadro 16: Ficha de clasificación socioeconómica del SISBEN**

Cara	Sección	Nombre de la sección	Preguntas
A	1	Identificación de la vivienda	4 - 12
	2	Datos de vivienda y servicios	13 - 21
	3	Datos de nucleos familiares	22 - 32
		3.1 Tenencia de la vivienda	22
		3.2 Equipamiento	23 - 27
		3.3 Cuartos de uso exclusivo	28 - 32
	4	Control de trabajo	33 - 39
		4.1 Responsables	33 - 37
		4.2 Resultados de la visita	38
		4.3 Declaración	39
B	5	Antecedentes sociodemográficos	40 - 52
	6	Educación	53 - 56
	7	Ocupación - ingresos	57 - 62

Fuente: Cartillas de SISBEN. Control y calidad de los datos (1994).

#### Puntos de corte

El I-SISBEN permite la clasificación cardinal continua de las personas de acuerdo a sus condiciones de bienestar. Sin embargo, por razones prácticas, se pueden establecer criterios para saber qué personas o familias son elegibles para un determinado subsidio y quiénes no; también es posible definir otros puntos de corte, con el fin de establecer criterios para el cobro de pagos dentro de los programas sociales en que esté participando el individuo.

Por estas razones se definieron los "puntos de corte" como aquellos que maximizan la verosimilitud de clasificar correctamente las familias como pobres y no pobres, teniendo como referencia el NBI y la LI, es decir:

Se consideraba persona en indigencia a quien tuviera dos o más Necesidades Básicas Insatisfechas y su ingreso fuera inferior a la línea de indigencia.

Se consideraba pobre a quien tuviera una Necesidad Básica Insatisfecha y su ingreso fuera superior a la línea de indigencia, pero inferior a 1.7 veces esta línea.

Este análisis permitió establecer que dichos "puntos de corte" fueran los siguientes:

**Cuadro 15: Puntos de corte por niveles para el programa según punta**

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

Fuente: Cartillas de SISBEN. Presentación (1994).

Estos puntos de corte han permitido que en el caso específico de salud se jerarquice el otorgamiento de subsidios a la población de los niveles SISBEN 1 y 2. Sin embargo, la existencia de estos puntos de corte genera incentivos a la manipulación de la información, e incluso por parte de las autoridades locales, para cambiar, por ejemplo de zona rural a urbana algunas áreas del municipio.

## Componentes del I-SISBEN

El procedimiento estadístico Principal permite elegir las variables que la teoría y la práctica encuentran importantes para definir el estándar de vida. El criterio de elección es la capacidad de discriminación de cada variable frente al nivel de vida y su capacidad de explicar la varianza. El I-SISBEN está conformado por cuatro factores, los cuales a su vez incluyen un conjunto de variables. A continuación se listan los factores, sus variables y sus respectivos puntajes para la zona urbana y rural.

### Valoraciones del factor vivienda

Equipamiento familiar	Urbano	Rural
Ningún básico	0.0000	0.0000
Hasta tres básicos	2.1435	1.6865
Cuatro (4) básicos sin lavadora (más de 3 básicos)	3.0763	2.7080
Con tres (3) o cuatro (4) básicos con lavadora	4.7194	
Material de las paredes	Urbano	Rural
Sin paredes, guadua, caña, material vegetal	0.0000	0.0000
Zinc, tela, cartón, latas, desechos	0.2473	3.2042
Madera burda	2.0207	4.5588
Bahareque	4.8586	3.4319
Tapia pisada o adobe	6.2845	3.4319
Bloque, ladrillo, material prefabricado, madera pulida	7.7321	7.0780
Material del piso	Urbano	Rural
Tierra	0.0000	0.0000
Madera burda, tabla, tablón	2.9037	2.4628
Cemento	3.6967	3.7474
Baldosa, vinilo, tableta, ladrillo	5.8712	5.4726
Alfombra, mármol, parqué, madera pulida	6.8915	5.7495
Material de los techos	Urbano	Rural
Paja o palma	0.0000	0.0000
Desechos (cartón, latas, otros)	2.1043	1.1312
Zinc, asbesto, cemento sin cielo raso	3.7779	3.7615
Teja, losa, zinc, asbesto, con cielo raso	5.0973	4.8771

### Valoraciones del factor servicios

<b>Eliminación de excretas</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
No tiene servicio sanitario	0.0000	0.0000
Letrina	2.4519	1.4398
Inodoro sin conexión a pozo séptico o alcantarillado	3.3323	3.0718
Inodoro conectado a pozo séptico	3.9615	4.2110
Inodoro conectado a alcantarillado	6.8306	7.1337

<b>Abastecimiento de agua</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
Río, manantial	0.0000	0.0000
Pila pública u otra fuente	1.1606	1.0523
Pozo sin bomba, aljibe, barreno, agua lluvia	2.6497	1.6591
Pozo con bomba	4.6037	3.5759
Carro tanque	6.1693	0.0000
Acueducto	7.2554	7.2438

<b>Tiempo de acceso al agua</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
Más de 10 minutos	n.e.	0.0000
Hasta 10 minutos	n.e.	0.1483
Llega por tubería	n.e.	2.7609

<b>Recolección de basuras</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
La tiran al patio, lote, río, quebrada o la queman	0.0000	0.0000
La lleva a contenedor cercano	2.1291	1.5414
La recogen servicios de aseo	3.2701	2.6758

### Valoraciones del factor demográfico e ingresos

Hacinamiento (cuartos por personas)		Urbano
< = 0.2		0.0000
> 0.2 y <= 0.3		0.5584
> 0.3 y <= 0.4		1.6535
> 0.4 y <= 0.7		2.5727
> 0.7 y <= 1		4.3886
> 1 y <= 4		6.0042
> 4		8.3828
Hacinamiento (cuartos por personas)		Rural
< = 0.3		0.0000
> 0.3 y <= 0.6		0.8956
> 0.6 y <= 1		1.8988
> 1 y <= 4		2.9379
> 4		4.9313
Proporción de niños menores de 6 años		Urbano
> 0.65		0.0000
< = 0.65 y > 0		0.2237
0		1.4761
Proporción ocupados		Urbano
< = 0.3		0.000
> 0.3 y <= 0.6		0.6717
> 0.6 y <= 0.9		1.7390
> 0.9		4.0149
Ingreso per cápita en salarios mínimos		Rural
< = 0.15		0.000
> 0.15 y <= 0.25		0.8476
> 0.25 y <= 0.35		2.1828
> 0.35 y <= 0.50		3.5362
> 0.50 y <= 0.75		5.3636
> 0.75 y <= 1.00		7.0827
> 1.00 y <= 1.25		8.2489
> 1.25 y <= 1.50		9.4853
> 1.50 y <= 2.00		10.2098
> 2.00 y <= 3.00		11.3999
> 3.00 y <= 4.00		13.0872
> 4.00		13.7873
		9.3504

### Valoraciones del factor capital humano y seguridad social

<b>Escolaridad, mayores de 11 años</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
0 años	0.000	0.0000
Más de 0, hasta 4	1.6570	0.3269
Más de 4, hasta 5	2.9947	1.5793
Más de 5, hasta 10	4.9690	3.2931
Más de 10, hasta 11	7.6387	6.3560
Más de 11, hasta 15	9.4425	12.3630
Más de 15, hasta 16	10.6900	12.5860
Más de 16	11.1396	18.0410

<b>Escolaridad del mayor perceptor de ingresos</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
Sin escolaridad	0.000	0.000
Primaria incompleta	1.6239	0.2528
Primaria completa	3.4435	1.5723
Secundaria incompleta	5.0039	3.7663
Secundaria completa	7.3434	5.1876
Superior incompleta	9.7833	11.426
Superior completa	11.5460	13.099
Postgrados y doctorados	12.4806	18.386

<b>Seguridad Social del mayor perceptor de ingresos</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
Sin seguridad social (SS), trabaja solo o no trabaja	0.0000	0.0000
Sin SS, trabaja en empresa: de 2 a 9 empleados	1.1660	0.0000
Sin SS, trabaja en empresa de 10 o más empleados	2.6545	1.4320
Con SS, trabaja solo o no trabaja	3.9539	2.6097
Con SS, trabaja en empresa de 2 a 9 empleados	5.8427	3.6514
Con SS, trabaja en empresa de 10 o más empleados	6.9718	4.5259

#### ¿Quién se beneficia del SISBEN?

Esto hace que la técnica tradicional del análisis de componentes principales no pueda ser empleada directamente en la construcción de un indicador ponderado, y que se deba emplear un procedimiento alternativo más general.

Brevemente definido, el procedimiento usado denominado análisis de componentes principales cualitativos, asigna valores numéricos (cuantitativos) a las variables categóricas de forma tal que puedan ser empleadas junto con las variables cuantitativas en un análisis de componentes principales. Dichas cuantificaciones son obtenidas de manera que se guarde el máximo de información (maximicen la varianza de la primera componente principal) del Sistema completo de variables. Una vez obtenidas las nuevas variables cuantificadas, se emplea el análisis de componentes principales tradicional.

## **2. VARIABLES INTRODUCIDAS AL NUEVO SISBEN –EN LA NUEVA FICHA- REVISIÓN DE LAS FICHAS ANTERIOR – ACTUAL**

### **2.1. ORDEN LEGAL PARA LA REVISIÓN**

El Documento Conpes 055 Social del 22 de noviembre de 2001, **Reforma del Sistema de Focalización Individual del Gasto Social:**

#### **FUNDAMENTOS PARA EL NUEVO SISBEN**

Con respecto a la política de focalización del gasto público social, la evaluación recomienda:

##### **Con relación al Instrumento:**

- Actualizar el sistema de ponderación estadístico de variables (índice I-SISBEN).
- Actualizar el instrumento, lo cual requiere omitir del índice algunas variables irrelevantes e incluir las relevantes;
- Rediseñar la encuesta para incluir información y nuevas variables que identifiquen las diferencias regionales; desarrollar el nuevo software para el manejo operativo del instrumento; diseñar las nuevas cartillas del SISBEN con las nuevas normas y procedimientos. Reglamentar, en coordinación con las autoridades municipales, los aspectos necesarios para actualizar, depurar y asegurar la calidad de la información con bajo costo.
- Desarrollar un marco regulatorio y sancionatorio que contemple sanciones para la información mal reportada y para los funcionarios que alteren los datos.
- Adoptar medidas para minimizar el riesgo de distorsión de la información y la posibilidad de manipulación por parte de los diferentes actores involucrados, que incluya sanciones para estos casos.

### **2.2. SOBRE LAS ENCUESTAS**

Dando cumplimiento al CONPES 055 DE 2001, efectivamente se ha rediseñado la metodología y se ha revisado la ficha. Posteriormente, se diseñaron los manuales y software respectivo. Veamos las modificaciones a la encuesta:

#### **2.2.1. SOBRE LOS CONTENIDOS:**

<b>SISBEN</b>	<b>NUEVO SISBEN</b>
<b>1. IDENTIFICACIÓN DE LA VIVIENDA</b> DOCE (12) PREGUNTAS	<b>I. IDENTIFICACIÓN</b> TRECE (13) PREGUNTAS
<b>2. DATOS DE LA VIVIENDA Y SERVICIOS</b> NUEVE (9) PREGUNTAS	<b>II. DATOS DE LA VIVIENDA</b> TRECE (13) PREGUNTAS
<b>3. DATOS NÚCLEOS FAMILIARES</b> ONCE (11) PREGUNTAS.  3.1. Vivienda Ocupada Por Núcleo Familiar Una (1) Pregunta 3.2. Posesión de Electrodomésticos Cinco (5) preguntas: Nevera, TV, Ventilador, Licuadora, Lavadora de Ropa. 3.3. Uso Exclusivo de Cuartos Por Núcleo Familiar Cinco (5) preguntas: Sala, Comedor, Sala Comedor, Para Dormir y otros usos.	<b>III. CONTROL DEL TRABAJO</b> SIETE (7) PREGUNTAS
<b>4. CONTROL DEL TRABAJO</b> SIETE (7) PREGUNTAS	<b>IV. DATOS DEL HOGAR</b> VEINTE (20) PREGUNTAS

4.1. Responsables Cinco (5) preguntas 4.2. Resultado de la Visita Una (1) pregunta 4.3. Declaración Una (1) pregunta	
<b>5. ANTECEDENTES SOCIODEMOGRAFICOS</b> DOCE (12) PREGUNTAS	<b>V- ANTECEDENTES SOCIODEMOGRÁFICOS</b> CATORCE (14) PREGUNTAS
<b>6. EDUCACIÓN</b> CINCO (5) PREGUNTAS	<b>VI. EDUCACIÓN</b> CUATRO (4) PREGUNTAS
<b>7. OCUPACIÓN - INGRESO</b> SEIS (6) PREGUNTAS	<b>VII. OCUPACIÓN – INGRESO</b> TRES (3) PREGUNTAS
<b>TOTAL PREGUNTAS:</b> $12+9+11+7+12+5+6= 62$	<b>TOTAL PREGUNTAS:</b> $13+13+7+20+14+4+3= 74$

## 2.2.2. SOBRE LAS VARIABLES:

VI: VARIABLE INTRODUCIDA

VS: VARIABLE QUE SALE

VR: VARIABLE REFORMADA

I - SISBEN	NUEVO SISBEN
<b>1. IDENTIFICACIÓN DE LA VIVIENDA</b> VS1: ESTRATO VS2: MANZANA MUNICIPAL (IGAC)	<b>I. IDENTIFICACIÓN</b> VI1: REGIÓN (PG2) VI2: TAMAÑO DE CABECERA (PG6) VI3: NUMERO DEL TELEFONO(PG13)
<b>2. DATOS DE LA VIVIENDA Y SERVICIOS</b> VS3: MATERIAL DEL TECHO DE LA VIVIENDA VR1: TIPO ALUMBRADO. (Pasó A Datos Núcleos Familiares. Pasa a ser la PG 44) VR2: SS SANITARIO. (Pasó A Datos Núcleos Familiares. Pasa a ser PG 38) VR3: DONDE TOMA EL AGUA. (Pasó a Datos de Unidad de Vivienda y se llama Acueducto ya no opción multiple. Pasa a ser PG 23). VR4: TIEMPO CARGAR AGUA. (Antes tiempo hoy distancia con respecto al lote y vivienda. Pasa a ser PG 25). VR5: BASURAS (Antes Disposición. Hoy solo recogen si o no. Pasa a ser PG22). VR6: TIPO DE VIVIENDA. (Antes más descriptivo. Hoy tipo de unidad. Con tres preguntas igual pero otros nombres. Pasa a ser la PG14). VR7: MATERIAL DE LAS PAREDES. Se cambia el orden. Se da más peso ahora a la guadua. Pasa a ser PG 16).	<b>II. DATOS DE LA UNIDAD DE VIVIENDA</b> VI4: AMENAZA DE LA VIVIENDA. (PG 15). VI5: ENERGIA ELECTRICA (PG18) VI6: CONEXIÓN A RED PÚBLICA DE GAS (PG20). VI7:SERVICIO DE TELEFONO (PG21). VI8: ESTRATO DE LA ENERGIA (PG24) VI9: SI SE COCINA POR SEPARADO (PG26) VI10: ALCANTARILLADO (PG19)
<b>3. DATOS NÚCLEOS FAMILIARES</b> YA NO SE CALIFICAN HASTA CUATRO NUCLEOS. VS4: LICUADORA VS5: SALA VS6: COMEDOR VS7: SALA COMEDOR VR8:TENENCIA DE LA VIVIENDA. (Se llama Hogar Vive en. Y es la PG 35) VR9: NEVERA (Se llama nevera o enfriador. Pasa a ser PG 46). VR10: TELEVISOR. (Pasa a ser Televisor a Color.	<b>IV. DATOS DEL HOGAR</b> VI11: HOGAR NÚMERO ____ DE ____ (PG 34). VI12: DONDE SANITARIO. (PG39) VI13:USO EXCLUSIVO SANITARIO (PG40) VI14: CUANTOS SANITARIOS HOGAR (PG41). VI15: TIENE SERVICIO DE DUCHA O REGADERA. (PG 42). VI16: USO EXCLUSIVO TELEFONO: (PG 45). VI17: TV POR CABLE (PG20) VI18: CALENTADOR AGUA (PG50) VI19: TOTAL PERSONAS HOGAR (PG53)

Pasa a ser la PG: 48). VR11: VENTILADOR. (Pasa A Ser Aire Acondicionado. PG 52) VR12: CUARTOS EXCLUSIVOS PARA DORMIR. (So cuartos para dormir para el hogar. Pasa a ser PG 37) VR13: PARA DORMIR Y OTROS USOS. (Ahora se llama: Incluyendo sala – comedor cuantos cuartos en total ocupa este hogar en forma exclusiva. Pasa a ser PG 36).	
<b>4. CONTROL DEL TRABAJO</b>  VS8: REVISOR VS9: COORDINADOR VS10: DECLARACIÓN VR14: RESULTADO (ya no se incluye dirección errada o falsa)	<b>III. CONTROL DEL TRABAJO</b>  VI20: MODO DE RECOLECCIÓN (PG27) VI21: APLICACIÓN ENCUESTA (PG28) VI22: ENTIDAD O FIRMA (PG 29)
<b>5. ANTECEDENTES SOCIODEMOGRAFICOS</b>  VS11: HOGAR (ya no se diferencia con núcleos). VS12: NUCLEO FAMILIAR	<b>V- ANTECEDENTES SOCIODEMOGRÁFICOS</b>  VI23: NO ORDEN DEL CONYUGUE EN HOGAR (PG59) VI24: NUMERO ORDEN PARENTEZCO (PG60) VI25: ESTÁ EMBARAZADA? (PG65)
<b>6. EDUCACIÓN</b>	<b>VI. EDUCACIÓN</b>
<b>7. OCUPACIÓN – INGRESO</b>  VS13: POSICIÓN OCUPACIONAL. VS14: TAMAÑO DE LA EMPRESA VS15: PRODUCTOR AGROPECUARIO	<b>VII. OCUPACIÓN – INGRESO</b>

## **ANEXO N° 6: LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA EN COLOMBIA EXPERIENCIA ÚNICA A NIVEL INTERNACIONAL**

La Estratificación como método de focalización del Gasto e instrumento para los Subsidios cruzados hacia la población más pobre y vulnerable, ha tenido desarrollos metodológicos y prácticos en algunas latitudes. Cabe anotar que, el desarrollo metodológico y estado de arte de la Estratificación Socioeconómica en Colombia es sui géneris en el escenario internacional y, hoy está siendo observado como modelo por diferentes instancias.

Hemos identificado algunos países donde se ha procurado una aplicación al respecto, veamos:

### **CAMSIS: Escala de Interacción y Estratificación Social<sup>3</sup>**

La Universidad de Cambridge interesada en los procesos de Estratificación social, ha puesto en marcha un proceso de trabajo con el fin de calcular un indicador de Estratificación Social, el CAMSIS, que traduce escala de interacción y estratificación social (Cambridge Social Interaction and Stratification -CAMSIS- scale).

“...El punto de partida teórico de la Escala de Cambridge de Interacción y Estratificación Social (Cambridge Social Interaction and Stratification -CAMSIS- scale) radica en la asociación selectiva como aspecto básico en la organización de la estratificación social. Las personas que comparten una posición social similar, en términos de miembro de una clase social o categoría grupal, tienen más probabilidades de interactuar socialmente en términos de igualdad con miembros del mismo grupo. Así pues, los conocidos, las amistades y los cónyuges tenderán a ser elegidos con mucha más frecuencia desde dentro que desde fuera del mismo grupo. Sin embargo, el enfoque habitual es definir una estructura compuesta de un conjunto de clases o grupos categóricos y, a partir de ahí, investigar la interacción social entre ellos.

El enfoque CAMSIS cambia dicha tendencia al utilizar pautas de interacción para determinar la naturaleza de la estructura. La idea básica es que la asociación selectiva se puede entender como una forma de definir proximidad dentro de un espacio social y que dicho espacio se puede reconstruir vía distancia entre los grupos. La interacción social se dará con mucho más frecuencia entre personas que están socialmente cerca y relativamente de manera poco frecuente entre aquellas que están socialmente distantes.

La importancia teórica adicional del enfoque CAMSIS proviene de su naturaleza misma y de su utilidad analítica. Desafía ideas convencionales sobre la existencia y naturaleza de clases sociales, y sobre la distinción entre la clase social y el estatus social. Su éxito predictivo de lo que, por un lado, se ha entendido como campo del análisis de clase - en particular el comportamiento electoral -, y por el otro, sus orígenes en lo que convencionalmente se ha considerado como un aspecto de estatus - la interacción social - refuerza el argumento teórico basado en la escala como herramienta de medición de la ventaja social y material y la indivisibilidad de ambos conceptos.

El CAMSIS, al igual que el resto de las medidas de estratificación, utiliza como unidades básicas a grupos ocupacionales. El empleo, vía directa o indirecta, continua proporcionando el mecanismo principal mediante el cual las recompensas materiales son distribuidas en la sociedad moderna; es también fuente importante de otras formas de recompensas o costes sociales y psicológicos. La ocupación continúa siendo el indicador más significativo y conveniente para la localización de las personas en la estructura total de ventajas y desventajas, así como fuente importante de identidad social. Es importante entender que >grupo ocupacional= está siendo aquí ampliamente definido para incluir, además de la ocupación según lo entendido normalmente, las diferencias de estatus en el empleo (por ejemplo independiente o por cuenta propia). Sin embargo, es también posible y además habitual, que la escala incorpore de manera específica la variable género y permita otras bases de agrupaciones tales como la pertenencia étnica o la preparación (para los desempleados). Es un principio general subyacente en la construcción de la escala el retener tal grado de detalle como sea posible. Si dos grupos resultan ser indistinguibles, entonces pueden ser combinados, pero si son combinados desde el principio entonces es imposible determinar si son genuinamente similares o diferentes el uno del otro.

Debido a un conjunto de razones de tipo práctico - la fácil disponibilidad en muchos países de datos representativos a gran escala (generalmente del censo) - la base preferida sobre la cual construir una escala CAMSIS es sobre la información de las ocupaciones de los cónyuges. La evidencia sugiere que la misma estructura subyace las diferentes formas de asociación, incluyendo el matrimonio, la amistad y la reproducción social entre las generaciones.

Cuando las personas son reunidas en grupos ocupacionales, los grupos socialmente cercanos tendrán distribuciones similares de asociados -cónyuges y amigos- mientras los grupos que están más distantes tendrán menos distribuciones similares. De una tabulación transversal de las ocupaciones de los cónyuges o amigos es posible determinar, para cada par de ocupaciones, la distancia entre ellos. Cuanto más similares las distribuciones, más cercanas se encuentran; cuanto más diferentes más distantes. La cuestión empírica es entonces la de determinar la naturaleza del espacio social que es definido por el conjunto de distancias aconsejable entre pares. Podría ser que todo el conjunto de distancias sea consistente con una simple orden uni-dimensional; o puede ser que requiera de varias dimensiones para que algunos conjuntos de distancias sean más consistentes. De igual manera, grupos ocupacionales podrían estar apilados juntos, con grandes brechas entre los grupos; o puede ser que sean distribuidos de manera uniforme en el espacio.

En sentido estricto, aunque la escala CAMSIS sea ordinal, el gran número de categorías significa que podría ser tratada como efectivamente continua. En campos como el de movilidad social, comportamiento electoral, logro educativo, y salud; la escala CAMSIS ha demostrado no ser menos eficiente en términos predictivos, y a menudo más, que los esquemas de clase. Al ser una escala continua refleja una secuencia de gradaciones mucho más fina que los esquemas de clase.

El enfoque CAMSIS para la estratificación social es, por lo tanto, original y distintivo. Proporciona un sistema de medida basado en el comportamiento social presente; posee de un adecuado sustento teórico; y parece ser exitoso, en términos de predicción estadística, en una variedad de campos de análisis trascendentales...”

<sup>3</sup> En [www.cf.ac.uk/socsi/CAMSIS](http://www.cf.ac.uk/socsi/CAMSIS)

## -Estratificación Social en Chile- El caso de la isla de Pascua<sup>4</sup>

Se trata de una aplicación metodológica que clasifica a las personas y no las viviendas ni las zonas. Por lo tanto no se puede afirmar que sea un tipo de focalización geográfica sino más bien, individual. Veamos:

“...Como parte de la investigación, hemos creído necesario configurar, de alguna manera, grupos socioeconómicos entre la población pascuense que deriven de la transformación operada a través del contacto. Para estos efectos, utilizamos un instrumento elaborado por el Ministerio del Interior cuyo objetivo fue identificar y seleccionar grupos de familias en las diferentes comunas del país, con el fin de atender, a través de programas sociales, a aquellos grupos que quedaran estratificados en los niveles de pobreza.

Las fichas aplicadas se conocen como CAS, que corresponde a la sigla de los Comités Comunales de Asistencia Social, quienes tienen a su cargo la organización, implementación y operación del "sistema de estratificación social". (Ministerio del Interior, nov. 1979). Este instrumento fue aplicado por la Municipalidad de Isla de Pascua en el segundo semestre de 1980 y el primer semestre de 1981.

En términos operacionales nuestra utilización del CAS se centró en dos aspectos fundamentales:

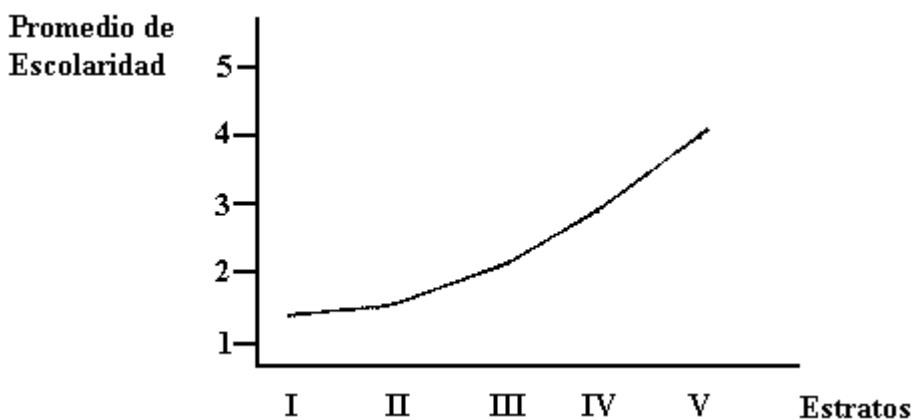
A.—Nuestro objetivo no fue medir niveles de pobreza o definir niveles de estratificación social de acuerdo a los objetivos indicados en el CAS, sino más bien, utilizar la data básica del CAS para estructurar grupos que se ubiquen de alguna forma dentro de un espectro que vaya de lo tradicional a lo moderno de conformidad al modelo utilizado en la sección siguiente. (Véase el gráfico N° 3).

B.— La segmentación de la población dentro de los cinco grupos especificados como estratos socioeconómicos por el instrumento del CAS, nos permitirá establecer grados de aculturación, considerando que cada estrato refleja en alguna medida el grado de adopción de standards de vida continentales, en función de los indicadores del instrumento original...”

Contiene las siguientes variables: **1. Análisis de la Familia**: edad, hacinamiento, identificación de hombres con y sin pareja por edad, tamaño medio del grupo familiar y tipo de familia: nuclear, ampliada o extensa (Familia nuclear: la pareja y sus hijos; Ampliada: la pareja, sus hijos y allegados; Extensa: dos o más familias nucleares que residen juntas) **2. Actividad Económica**: Actividad de los Jefes de Familia: Pescadores y agricultores / Artesanos y folkloristas / Empleos no calificados / Empleos calificados / Profesionales, técnicos, comerciantes empresarios independientes.

3. Promedio de Escolaridad de los jefes de familia.

**Gráfico 11:** Escolaridad Vs. Estratos en Chile



**Fuente:** www..uchile.cl

## Estratificación Socioeconómica en Argentina –El Caso de las Islas Canarias<sup>5</sup>-

<sup>4</sup>En: [rehue.csociales.uchile.cl/personales/arecasens/ipa15.htm](http://rehue.csociales.uchile.cl/personales/arecasens/ipa15.htm)

<sup>5</sup> Toma el Modelo la "European Society for Opinion and Marketing Research" (ESOMAR - " Standard Demographic Classification. A System of International Socio-Economic Classification of Respondents to Survey Research" , 1997.). En: [www.istac.rcanaria.es](http://www.istac.rcanaria.es)

La propuesta es desarrollar una metodología de Estratificación Socioeconómica por hogar. Veamos:

“...Con el Censo de Población de Canarias 1991, el Instituto Canario de Estadística (ISTAC) elaboró un trabajo centrado en la estratificación social de la población<sup>1</sup>. De aquél trabajo se han extraído las concepciones básicas y los procedimientos elementales para elaborar esta nueva estratificación social referida a la población canaria de 1996. Sin embargo, el armazón metodológico empleado en esta última ocasión difiere sustancialmente del primer trabajo, y es preciso advertir que la variación metodológica puede afectar a la modificación de las cifras, puestas en comparación las estratificaciones de 1991 y de 1996. Por este motivo, el ISTAC se abstiene de hacer comparaciones de datos de 1991 y de 1996 sobre esta particular agrupación de la población por el criterio del estrato socio-ocupacional. Asimismo, recomienda a los usuarios que no establezcan estas comparaciones en sus propios estudios.

La metodología de 1996 ofrece una mayor calidad de los resultados, debido a los ajustes específicos empleados en la secuencia de procesos conducentes a la asignación de estrato a cada hogar.

Antes de explicar estos ajustes que mejoran el procedimiento, es preciso enmarcar la lógica subyacente a este trabajo estadístico de estratificación de la población. Se trata de segmentar el conjunto de la sociedad en función de un criterio socio-ocupacional (profesión + nivel de estudio + situación profesional), y tomando como unidad de referencia para los individuos, el hogar. Por consiguiente, el estrato socio-ocupacional es un acercamiento al concepto de clase social. Al igual que ocurre con las clases sociales, aquí los individuos pertenecen a un estrato en función de la adscripción social de una persona de referencia del hogar, generalmente la que sus miembros designan como persona principal.

Hay una literatura extensa sobre estratificación y clases sociales. En concreto, hay un esfuerzo constante en las investigaciones aplicadas (sociales, comerciales, electorales, etc.) en desvelar las desigualdades entre sujetos y grupos. Se utilizan criterios de diferenciación social basados en las rentas, las profesiones, los estudios alcanzados o los equipamientos del hogar. Otras veces, se utilizan criterios subjetivos de adscripción de clases sociales. En conclusión, las escalas socio-económicas de los hogares tienen un valor considerable como herramienta discriminante para el análisis de datos. A través de ellas se pueden diferenciar las características de la población y de las personas principales de los hogares (el trabajo que desempeña, los niveles de ingreso, el tamaño y la estructuración de las familias, etc.), así como las actitudes y motivaciones, los hábitos de consumo y ocio, y en definitiva, los distintos estilos de vida que practican los estratos sociales.

Prueba de la necesidad e importancia de este tipo de clasificaciones socio-económicas es el Grupo de Trabajo creado en 1980 en el seno de la "European Society for Opinion and Marketing Research" (ESOMAR), cuyo objetivo fue estudiar una homogeneización de las distintas clasificaciones utilizadas en Europa. En 1997, después de múltiples Informes que ya recogían una matriz-base formada por la ocupación/profesión del sustentador principal del hogar y su nivel de estudios alcanzado, ESOMAR emite<sup>2</sup> una recomendación detallada, proponiendo una Matriz de Clasificación ("Social Grade Matrix") a utilizar de forma estándar en los estudios internacionales..."

- **En Uruguay<sup>6</sup>**

En Uruguay se proponen métodos de Estratificación Social a partir de la encuesta de hogares.

---

<sup>6</sup> Universidad De La Republica. Facultad De Ciencias Sociales Departamento De Sociología. Fragmentación Socioeconómica Y Desigualdades En Uruguay: El Caso De Salto\* Danilo Veiga\* Ana Laura Rivoir. En [Www.Rau.Edu.Uy](http://www.rau.edu.uy)

**REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION**

**FOCALIZACION DEL GASTO SOCIAL EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

**Documento CONPES SOCIAL 22 -DNP:UDS-Misión Social.  
Santafé de Bogotá, Enero 21 de 1994.  
Versión: Aprobada**

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCION</b>	
<b>II.</b>	<b>ANTEDECENTES</b>	
<b>III.</b>	<b>FOCALIZACION DEL GASTO SOCIAL POR PARTE DE LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS</b>	
<b>IV.</b>	<b>CRITERIOS PARA LA FOCALIZACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES</b>	
	<b>A. Identificación de Beneficiarios</b>	
	<b>B. Programas Prioritarios</b>	
<b>V.</b>	<b>EVALUACION Y CONTROL DEL PROCESO DE FOCALIZACION</b>	<b>10</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>		
<b>ANEXOS</b>		
-	<b>FICHA DE CLASIFICACION SOCIOECONOMICA</b>	
-	<b>PROYECTO DE RESOLUCION</b>	

## **I. INTRODUCCION**

El presente documento tiene por objeto establecer los criterios generales, instrumentos y acciones de seguimiento y control para la determinación, identificación, y selección de beneficiarios para la aplicación del gasto social por parte de los municipios y distritos, a través de programas financiados con recursos provenientes de su participación en los ingresos corrientes de la nación, a partir de 1994.

## **II. ANTECEDENTES**

En sus estrategias para el plan de desarrollo, el gobierno nacional se ha propuesto una política social orientada a fortalecer la capacidad de la población más pobre para beneficiarse de programas concretos en las áreas de educación, salud, vivienda y agua potable, con prioridad en intervenciones con mayor impacto (la educación básica, la salud primaria, la nutrición infantil, la vivienda social y el agua potable) y mediante un esfuerzo de focalización del gasto social en los grupos de población más pobre y vulnerable.<sup>1</sup>

La Ley 60 de 1993, en desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, determina que una proporción del situado fiscal se distribuya entre los departamentos y distritos atendiendo al índice de necesidades básicas insatisfechas y a la población potencial por atender en los sectores de salud y educación. Así mismo, define que el 60% de la participación de los municipios y los distritos en los ingresos corrientes de la nación debe distribuirse en relación directa con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas en cada municipio y en proporción al grado de pobreza de cada uno en relación con el nivel de pobreza promedio nacional.

---

<sup>1</sup> Presidencia de la República - Departamento Nacional de Planeación, La Revolución Pacífica. Bogotá, 1991.

Según lo establecido por la Ley 60 de 1993, los municipios y distritos, a su vez, deben destinar la mayor parte de los recursos provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la nación en programas de educación, salud, vivienda y agua potable<sup>2</sup>.

Por su parte, la Ley 100 de 1993 establece un Régimen Subsidiado cuyo propósito es asegurar el acceso de la población más pobre y vulnerable al Sistema General de Seguridad Social en Salud, mediante la entrega de subsidios a quienes no están en capacidad de cotizar a dicho sistema. Establece también el Fondo de Solidaridad Pensional con el objeto de subsidiar los aportes al Régimen General de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad de los aportes. La misma crea un programa de auxilios para ancianos indigentes e indígenas, y responsabiliza a los municipios y distritos de garantizar la infraestructura necesaria para la atención de los ancianos indigentes, así como de la elaboración planes municipales y distritales de servicios complementarios para la tercera edad.

### **III. FOCALIZACION DEL GASTO SOCIAL POR PARTE DE LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS**

En el país se ha logrado en los últimos años un crecimiento significativo en el gasto social, y en las coberturas de los servicios sociales. Sin embargo, persisten todavía índices altos de Necesidades Básicas Insatisfechas, que sólo pueden mejorarse en la medida en que la inversión social se oriente a la población pobre que no está en

---

<sup>2</sup> El artículo 22 de la Ley 60 de 1993 define los porcentajes para la asignación de las participaciones a los sectores sociales como sigue: 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable, 5% para educación física, recreación, deporte y cultura y 20% de libre asignación, en los mismos sectores. No obstante, establece que estos porcentajes se aplicarán a la totalidad de la participación en 1999 y que antes de esta fecha se podrán destinar libremente hasta los siguientes porcentajes: 50% en 1995, 40% en 1995, 30% en 1996, 20% en 1997 y 10% en 1998.

capacidad de acceder a estos servicios. Con una política de focalización del gasto social se podría reducir, en un período de tres años, en un 40% la población con Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>3</sup>.

El artículo 30 de la ley 60 de 1993 define la focalización como el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobres y vulnerables<sup>4</sup>, según los criterios que establezca el Conpes Social para la identificación y selección de beneficiarios por parte de las entidades territoriales.

En desarrollo de lo previsto por dicha ley, este documento del Conpes Social establece que, a partir de 1994, los municipios y distritos deberán focalizar la totalidad de los recursos de educación, salud, vivienda y agua potable a las áreas geográficas con mayor concentración de población pobre y vulnerable, determinadas con base en la información proporcionada por la estratificación socioeconómica, principalmente. Los recursos destinados a las áreas rurales no podrán ser inferiores a la proporción de población rural en el municipio o distrito.

Para la entrega de los subsidios a la demanda los municipios y distritos deberán

---

<sup>3</sup> Las NBI se obtienen estableciendo un conjunto de necesidades humanas básicas. En Colombia, de acuerdo con la información disponible del Censo de 1985, las necesidades básicas fueron definidas con base en los siguientes indicadores: hogares en viviendas inadecuadas o con materiales frágiles de construcción; hogares en viviendas sin servicios públicos; hogares con hacinamiento crítico o en viviendas con más de tres personas por cuarto; hogares con alta dependencia económica y hogares con ausentismo escolar. Los hogares que no puedan satisfacer al menos una de estas necesidades, son considerados como pobres y a los que no puedan satisfacer más de una, se los clasifica en situación de "miseria". La publicación del DANE, La Pobreza en Colombia, Vols. I y II, incluye la jerarquización de todos los municipios del país por grado de incidencia de la pobreza. Esta información permite identificar, en las ciudades de más de 40.000 habitantes y en las áreas metropolitanas, las áreas o sectores más pobres. Además, está disponible la representación espacial de las NBI, conocida como Mapa de pobreza.

<sup>4</sup> Defíñese grupos vulnerables aquellas personas que son mujeres jefes de hogar desempleadas o abandonadas, niños menores de 7 años cuyos padres están desempleados, ancianos indigentes o en condiciones de extrema pobreza, y personas discapacitadas desempleadas o con salarios inferiores a un salarios mínimos.

utilizar, a partir de 1994, la información disponible para la identificación de hogares o individuos pobres o vulnerable como se detalla en el capítulo IV de este documento. Los mismos instrumentos deberán ser utilizados por los departamentos para la entrega de subsidios a la demanda en educación y salud. En ausencia de esta información, durante 1994 el criterio para entrega de subsidios a la demanda será geográfico.

## **IV. CRITERIOS PARA LA FOCALIZACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES**

### **A. Identificación de los Beneficiarios**

Una adecuada identificación de los beneficiarios puede lograrse utilizando instrumentos para seleccionar áreas pobres dentro de los municipios y distritos o para definir, individualmente, la población pobre y vulnerable.

#### **1. Identificación de áreas geográficas pobres (focalización geográfica)**

Una de las maneras más sencillas de identificar los beneficiarios para la aplicación del gasto social es su ubicación geográfica. Consiste en localizar las áreas geográficas en donde se concentra la población pobre, para dentro de ellas aplicar los programas sociales a todos sus habitantes.

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

Por su nivel de detalle la estratificación permite identificar con bastante precisión las áreas (manzanas o cuadras) más pobres en zonas urbanas y las viviendas pobres en los municipios más pequeños y en las zonas rurales. Las manzanas, cuadras o viviendas, según el caso, que tengan estratos uno y dos se consideran pobres y hacia ellos deben dirigirse los programas y proyectos sociales.

Entre el 50 y 60 por ciento de los municipios del país cuentan actualmente con estratificaciones socioeconómicas realizadas con diversas metodologías y con fines tarifarios de servicios públicos. Aunque en ocasiones estas estratificaciones muestran algunas deficiencias, pueden utilizarse como punto de partida para la selección de

beneficiarios del gasto social, mientras se dispone, a partir de 1995, de una clasificación más precisa.

Según lo establecido por Decreto 2220 del 5 de noviembre de 1993, los municipios y distritos deberán adoptar la estratificación de las zonas urbanas a más tardar el 31 de diciembre de 1994 y de las zonas rurales el 31 de julio de 1995. Estas estratificaciones deberán realizarse de conformidad con la metodología general que el Departamento Nacional de Planeación entregará para su utilización por parte de las entidades territoriales en abril de 1994.

Los municipios de más de 40.000 habitantes podrán utilizar, además, **la información de los mapas de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas**, para complementar la información disponible a través de la estratificación socioeconómica.

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

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

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

## **2. Identificación de hogares, familias o individuos pobres (focalización individual).**

En algunos programas es suficiente focalizar geográficamente. Es el caso de programas de infraestructura y dotación, servicios públicos domiciliarios y saneamiento ambiental. Para los programas que requieren entrega de subsidios a la demanda, es necesario identificar los hogares, familias o individuos que por sus características socioeconómicas o de vulnerabilidad, califican para recibir beneficios directos de los programas.

**La Ficha de Clasificación Socioeconómica de Hogares, Familias o Individuos** es el instrumento más apropiado para la focalización individual. Consiste en un cuestionario corto que se aplica a los hogares, familias o individuos pobres para obtener con detalle información relacionada con empleo, ingresos y características de las viviendas.

Una ficha apropiada ha sido diseñada por el DNP-Misión Social (Anexo 1), y estará disponible, con sus instructivos de aplicación, para la utilización por parte de los municipios y distritos en febrero de 1994. La ficha de clasificación socioeconómica deberá ser adoptada por todos los municipios y distritos a partir de enero de 1995.

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

En algunos municipios existen diagnósticos epidemiológicos, información recogida por trabajadoras sociales y promotoras de salud en las visitas domiciliarias, información del ICBF sobre el estado nutricional y condiciones familiares y datos del Servicio de Erradicación de la Malaria sobre presencia de factores de riesgo en las viviendas. En ausencia de la ficha, durante 1994 esta información podrá utilizarse para la entrega de subsidios a la demanda en los programas de salud.

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

## **B. Programas Prioritarios**

Los municipios y distritos deberán impulsar preferencialmente los programas sociales cuyo impacto sobre los grupos pobres y vulnerables sea mayor. Estos programas son:

En salud:

- Atención básica (promoción de la salud y prevención de las enfermedades), con énfasis en educación en salud, nutrición de niños menores de 7 años, atención integral a madres gestantes y lactantes, detección de enfermedades y desparasitación escolar, principalmente en zonas rurales y en los estratos uno y dos de las zonas urbanas.
- Subsidios a la demanda para la adquisición del plan obligatorio de salud, a través de las Empresas Solidarias de Salud; subsidios a personas sin seguridad social y a los beneficiarios que se identifiquen con base en los criterios generales que para tal efecto imparta el Consejo Nacional de

Seguridad Social en Salud. La cuantía de estos subsidios deberá determinarse de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Salud, hasta tanto el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud defina el valor por beneficiario del régimen de subsidios en salud.

- Control de factores de riesgo del ambiente y del consumo, control de vectores, vigilancia epidemiológica, mejoramiento de la calidad del agua, instalación de pozos y letrinas, disposición de basuras en zonas rurales y en los estratos uno y dos de las zonas urbanas.

En educación:

- Expansión de la cobertura de un grado obligatorio de preescolar en escuelas públicas, principalmente en zonas rurales y en los estratos uno y dos de las zonas urbanas.
- Mejorar acceso y permanencia de niños pobres entre 7 y 15 años, principalmente en zonas rurales y en estratos uno y dos de las zonas urbanas. Incluye acciones de mejoramiento de la calidad, particularmente en los tres primeros grados de la educación primaria, adquisición de textos y ampliación de las plantas físicas donde sea necesario.
- Subsidios a la demanda para estudiantes de secundaria, en zonas rurales y estratos uno y dos de las zonas urbanas.
- Atención integral a población escolar (transporte escolar, programas de salud y nutrición, acciones de bienestar estudiantil), en zonas rurales y urbanas de estratos uno y dos.

En vivienda:

- Subsidios individuales a familias con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos.
- Subsidios colectivos a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.
- Subsidios a las tarifas por cargo fijo y consumo básico de servicios domiciliarios en las viviendas de estratos uno y dos.
- Subsidios para saneamiento básico en zonas rurales (tazas sanitarias, pozos sépticos y filtros de agua para casas aisladas).

En agua potable y alcantarillado:

- Construcción de acueducto y alcantarillado en zonas sin servicios o con servicios restringidos, principalmente en áreas rurales y en estratos uno y dos de las zonas urbanas.

Los municipios y distritos deberán, además, participar con la nación en el programa de auxilios para ancianos indigentes y en la prestación de servicios complementarios a la tercera edad.

## V. EVALUACION Y CONTROL DEL PROCESO DE FOCALIZACION

El control y seguimiento del proceso de focalización se hará mediante los siguientes mecanismos:

1. Los departamentos evaluarán y aprobarán los planes elaborados por los municipios, con el fin de verificar los criterios utilizados por éstos para la focalización de los programas sociales.
2. Los Ministerios de Educación, de Salud y de Desarrollo evaluarán los planes elaborados por los distritos, con el fin de verificar los criterios utilizados por éstos últimos para la focalización de los respectivos programas.
3. El Departamento Nacional de Planeación efectuará una evaluación selectiva de la aplicación de los criterios de focalización por parte de las entidades territoriales.
4. Los municipios y distritos deberán informar los criterios de identificación, selección y asignación de recursos y subsidios a los beneficiarios potenciales del gasto social. La comunidad podrá establecer veedurías populares para velar por el cumplimiento de los criterios de focalización.
5. El Departamento Nacional de Planeación y el DANE evaluarán, en 1997, el impacto de la focalización sobre el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, a nivel nacional y regional.
6. Las Unidades Departamentales de Cofinanciación y los fondos de cofinanciación verificarán el cumplimiento, por parte de los municipios y distritos, de los criterios de focalización señalados en este documento, como criterio para la aprobación de proyectos de inversión .

Los logros alcanzados en el cumplimiento de metas de focalización servirán de base para la aplicación de los estímulos del 6% de los ingresos corrientes de la Nación, según disposición del literal d, del numeral 1 del artículo 24 de la Ley 60.

## **RECOMENDACIONES**

El Departamento Nacional de Planeación recomienda al Conpes Social:

1. Aprobar los criterios de focalización expuestos en este documento, por tres años.
2. Expedir una Resolución en la que se acojan los criterios y directrices contenidas en este documento.
3. Solicitar al Ministerio de Salud, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Desarrollo y a la Consejería Presidencial para la Política Social, diseñar y poner en marcha procesos de capacitación y asistencia técnica a las entidades territoriales para la aplicación de los criterios de focalización, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación.
4. Solicitar a los Ministerios de Salud y Educación y al Departamento Nacional de Planeación presentar, en 1994, un documento con criterios para la focalización del situado, cuya vigencia sea efectiva a partir de 1995, para los departamentos que hayan sido certificados para el manejo autónomo de los recursos del situado fiscal.
6. Solicitar al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud tener en cuenta los criterios de focalización definidos en el presente documento Conpes, al reglamentar el régimen subsidiado en salud al que se refiere el Capítulo II del Libro Segundo de la Ley 100 de 1993.
7. Solicitar al Ministerio de Salud coordinar con el DNP el diseño y aplicación de los

instrumentos para al identificación de los beneficiarios de los subsidios.

8. Solicitar al Ministerio de Salud expedir una reglamentación específica sobre subsidios, a más tardar el 28 de febrero de 1994.

9.     Solicitar al DANE la entrega, a más tardar en septiembre de 1994, de los resultados sobre indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas, con base en los datos del censo de 1993.

**ANEXO 1**  
**FICHA DE CLASIFICACION SOCIO ECONOMICA**

A continuación se presenta el modelo de ficha que ha sido elaborada por el DNP-Misión Social, para la selección de los beneficiarios de subsidios a la demanda. Esta ficha será entregada a las entidades territoriales, con sus respectivos instructivos, en marzo de 1994.

## **ANEXO 2**

### **PROYECTO DE RESOLUCION**

**Por el cual se establecen criterios de Focalización del Gasto Social para las entidades territoriales.**

**EL CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL**

**En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 30 de la LEY 60 DE 1993 y,**

#### **C O N S I D E R A N D O**

Que los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y su desarrollo a través de la Ley 60 de 1993, explicitan la necesidad de orientar el gasto social hacia los grupos más pobres y vulnerables.

Que el artículo 30o. de la Ley 60 de 1993 asigna al Conpes Social la función de definir cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios para la aplicación del gasto por parte de las entidades territoriales.

Que el artículo 2o., numeral 5, de La Ley 60 de 1993, faculta a las administraciones municipales para otorgar subsidios a la demanda para la población de menores recursos en todas las áreas de que trata el artículo 2o. de dicho estatuto, de conformidad con criterios de focalización.

Que el artículo 3o., numeral 7, de la Ley 60, faculta a los departamentos para otorgar subsidios a la demanda para la población de menores recursos en las áreas de educación y salud, de conformidad con criterios de focalización previstos en el artículo 30o. de la Ley en mención.

#### **R E S U E L V E:**

**ARTICULO 1o.** Para efectos de esta resolución se entiende por focalización el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población

más pobres y vulnerables.

**ARTICULO 2o.** La presente resolución regula la aplicación de los recursos provenientes de la participación de los municipios y distritos en los ingresos corrientes de la nación, en los porcentajes que determina el artículo 22o. de la Ley 60 de 1993.

**PARAGRAFO.** Los criterios para la focalización del situado fiscal por parte de los departamentos y los distritos serán establecidos por el Conpes Social en 1994.

**ARTICULO 3o.** A partir de 1994, los municipios y distritos deberán focalizar la totalidad de los recursos a que alude el artículo precedente, destinados a educación, salud, vivienda y agua potable, en las áreas geográficas con concentración de población pobre y vulnerable.

**PARAGRAFO.** Los recursos destinados a las áreas rurales no podrán ser inferiores a la proporción de la población rural en el municipio o distrito.

**ARTICULO 4o.** Para efectos de la presente resolución, subsidio a la demanda se define como el recurso que se entrega directamente a los beneficiarios y que busca facilitar el acceso de la población pobre y vulnerable a servicios que son ofrecidos a través de entidades públicas o privadas, con el fin de aumentar la cobertura y procurar una mayor calidad y eficiencia del servicio prestado a estos grupos.

Para la entrega de los subsidios a la demanda, los municipios y distritos deberán utilizar, a partir de 1994, la información disponible para la identificación de hogares, familias o individuos pobres o vulnerables, utilizando los instrumentos a los que se refieren los párrafos 3o. y 4o. del artículo 5o. de la presente resolución.

**PARAGRAFO.** Para la entrega de subsidios a la demanda en las áreas de salud y educación, los departamentos deberán aplicar los instrumentos para la identificación de beneficiarios a los que se refiere el artículo 5o. de la presente resolución.

**ARTICULO 5o.** Los beneficiarios del gasto social se identificarán a través de la **estratificación socioeconómica** y de la **ficha de clasificación socioeconómica**.

**PARAGRAFO 1o.** Los municipios y distritos deberán adoptar la estratificación de las zonas urbanas a más tardar el 31 de diciembre de 1994 y de las zonas rurales el 31 de julio de 1995, según lo establecido por el Decreto 2220 del 5 de noviembre de 1993.

**PARAGRAFO 2o.** Durante 1994 los municipios y distritos podrán utilizar la estratificación existente o, si no han adoptado una, la información disponible a través de inventarios de barrios subnormales, pobreza por necesidades básicas insatisfechas, censos o encuestas de vivienda, o registros de las empresas que prestan servicios públicos.

**PARAGRAFO 3o.** Los municipios y distritos deberán adoptar, a partir del 1o. de enero de 1995, el modelo de ficha de clasificación socioeconómica que será entregada, con sus instructivos de utilización, por el Departamento Nacional de Planeación en marzo de 1994. La misma ficha deberá ser utilizada para la identificación de beneficiarios del programas especiales de auxilios a ancianos indigentes a los que se refiere el artículo 257 de la Ley 100 de 1993, así como del régimen subsidiado de Seguridad Social en Salud, hasta tanto el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud pueda resunirse para definir los criterios generales que deben ser aplicados por las entidades territoriales para la selección de los beneficiarios del Sistema, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 172 y 213 de la Ley 100 de 1993.

**PARAGRAFO 4o** Durante 1994, sin perjuicio de las disposiciones que para tal efecto adopte el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, los municipios y distritos podrán utilizar, para la entrega de subsidios a la demanda en salud, la información proveniente de los diagnósticos epidemiológicos, información suministrada por las trabajadoras de los servicios de salud, información del ICBF, y servicios de erradicación de la malaria.

Para la entrega de subsidios a la demanda en educación podrá utilizarse, durante 1994, la información disponible a través de la estratificación socioeconómica.

**ARTICULO 6o.** Los municipios y distritos deberán impulsar preferencialmente los programas sociales cuyo impacto sobre los grupos vulnerables sea mayor:

En salud:

- Atención básica (promoción de la salud y prevención de las enfermedades), con énfasis en educación en salud, nutrición de niños menores de 7 años, atención integral a madres gestantes y lactantes, detección de enfermedades y desparasitación escolar, principalmente en zonas rurales y en los estratos uno y dos de las zonas urbanas.
- Subsidios a la demanda para la adquisición del plan obligatorio de salud, a través de las Empresas Solidarias de Salud; subsidios a personas sin seguridad social y a los beneficiarios que se identifiquen con base en los criterios que para tal efecto imparte el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. La cuantía de estos subsidios deberá determinarse de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Salud, hasta tanto el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud pueda reunirse para definir el valor por beneficiario del régimen de subsidios en salud, conforme a lo establecido en el numeral 4o. del artículo 172 de la Ley 100 de 1993.
- Control de factores de riesgo del ambiente y del consumo, control de vectores, vigilancia epidemiológica, mejoramiento de la calidad del agua,

instalación de pozos y letrinas, disposición de basuras en zonas rurales y en los estratos uno y dos de las zonas urbanas.

En educación:

- Expansión de la cobertura de un grado obligatorio de preescolar en escuelas públicas, principalmente en zonas rurales y en los estratos uno y dos de las zonas urbanas.
- Acceso y permanencia de niños pobres entre 7 y 15 años, principalmente en zonas rurales y en estratos uno y dos de las zonas urbanas. Incluye acciones de mejoramiento de la calidad, particularmente en los tres primeros grados de la educación primaria, adquisición de textos, y ampliación de las plantas físicas donde sea necesario.
- Subsidios a la demanda para estudiantes de secundaria, particularmente en zonas rurales y estratos uno y dos de las zonas urbanas.
- Atención integral a población escolar (transporte escolar, programas de salud y nutrición, acciones de bienestar estudiantil), particularmente en zonas rurales y urbanas de estratos uno y dos.

En vivienda:

- Subsidios individuales a familias con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos.
- Subsidios colectivos a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.
- Subsidios a las tarifas por cargo fijo y consumo básico de servicios domiciliarios en las viviendas de estratos uno y dos.
- Subsidios para saneamiento básico en zonas rurales (tazas sanitarias, pozos sépticos y filtros de agua para casas aisladas).

En agua potable y alcantarillado:

- Construcción de acueducto y alcantarillado en zonas sin servicios o con servicios restringidos, principalmente en áreas rurales y en estratos uno y dos de las zonas urbanas.

Los municipios y distritos deberán, además, participar con la nación en el programa de

auxilios para ancianos indigentes y en la prestación de servicios complementarios a la tercera edad.

**ARTICULO 7o.** Los logros alcanzados en el cumplimiento de metas de focalización servirán de base para la aplicación del estímulo del 6% de los ingresos corrientes de la Nación, según disposición del literal d, del numeral 1 del artículo 24o. de la Ley 60.

**ARTICULO 8o.** Los criterios de focalización dispuestos en esta Resolución rigen por un período de tres (3) años, contados a partir de la publicación de la presente resolución.

**ARTICULO 9o.** Los departamentos evaluarán y aprobarán los planes elaborados por los municipios con el fin de verificar los criterios utilizados para la focalización de los programas sociales. Por su parte, los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo evaluarán, en sus áreas de competencia, los criterios utilizados para la focalización por parte de los distritos.

El Departamento Nacional de Planeación efectuará una evaluación selectiva de la aplicación de los criterios de focalización por parte de las entidades territoriales.

**PARAGRAFO.** La Nación podrá delegar en los departamentos el control selectivo de procedimientos de estratificación y de identificación, selección y asignación de los subsidios por parte de los municipios.

**ARTICULO 10o.** Los Municipios y Distritos deberán mantener informada a la población sobre los criterios de identificación, selección y asignación de recursos y subsidios a los beneficiarios potenciales del gasto social.

**PARAGRAFO.** La comunidad podrá establecer veedurías populares para velar por el cumplimiento de los criterios de focalización.

**ARTICULO 11o.** Dentro de los factores de análisis de la asignación de los recursos de cofinanciación, deberá considerarse el cumplimiento, por parte de los municipios y distritos, de los criterios de focalización señalados en esta resolución.

**ARTICULO 12o.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLIQUESE Y CUMPLASE.**

# Documento Conpes

**Social 040**



## **Focalización del Gasto Social**

**DNP: UDS – MISION SOCIAL**

**Versión aprobada**



**Santa Fe de Bogotá, D.C, septiembre 24 de 1997**

**INTRODUCCION**

Este documento tienen por objeto reiterar los criterios generales de la identificación y selección de beneficiarios del gasto social cuando las leyes y reglamentos prevean la focalización.

## I. ANTECEDENTES

El artículo 30 de la ley 60 de 1993 define la focalización de subsidios como "... el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables. Para esto, el Conpes Social, definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios y para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales".

El Conpes social 22<sup>1</sup> definió estos criterios que fueron acogidos por medio de la resolución 65 de marzo 25 de 1994, la cual dispuso que "los beneficiarios del gasto social se identificarán a través de la estratificación socioeconómica y de la ficha de clasificación socioeconómica".

## II UTILIZACION

Para la identificación de hogares, familias o individuos pobres, de acuerdo con esta resolución, se adoptó a partir de enero de 1995 el modelo de ficha de clasificación socioeconómica conocido como SISBEN, que se anexa. Esta ficha se utiliza para la identificación de beneficiarios de programas especiales de auxilios a ancianos indigentes a los que se refiere el artículo 257 de la Ley 100 de 1993; así como para la selección de beneficiarios del régimen subsidiado de Seguridad Social en Salud, como lo estableció el Acuerdo No 23 de diciembre de 1995 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y, en general para todos los programas de gasto social que impliquen subsidio a la demanda.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Del 21 de enero de 1994

<sup>2</sup> A junio de 1997 el SISBEN se había realizado en 98% de los municipios del país y había cubierto 6.200.000 personas en las zonas urbanas y 6.500.000 en las rurales

Para la identificación de áreas geográficas pobres, la misma resolución definió la utilización de la estratificación socioeconómica, que vienen realizando los municipios desde 1994 con fines tarifarios de servicios públicos.

Complementariamente los municipios adscritos deberán impulsar preferencialmente los programas sociales cuyo impacto sobre los grupos pobres y vulnerables sea mayor.

La aplicación de los criterios definidos en 1994 en líneas generales ha sido exitosa y está en proceso de consolidación. Lo más prudente es mantenerlos hasta contar con una evaluación de resultados. La encuesta de condiciones de vida que actualmente aplica el DANE, con el apoyo de 10 instituciones<sup>3</sup> permitirá medir el impacto que ha tenido la aplicación de los criterios en la orientación del gasto social hacia los más pobres. Una vez analizados los resultados que estarán disponibles en el segundo trimestre de 1998, se podrá: evaluar los criterios actuales y definir nuevos o mantenerlos.

### **III. RECOMENDACIONES**

El Departamento Nacional de Planeación recomienda al Conpes:

1. Mantener los criterios de focalización tal como se propone en el presente Documento.
2. Solicitar al Ministerio de Salud y al Departamento Nacional de Planeación la realización en 1998 de una evaluación de la aplicación del SISBEN para la selección de los beneficiarios del régimen subsidiado de salud.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación la realización en 1998 de una evaluación sobre el impacto de la focalización del gasto social a nivel nacional y regional, con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 1997.

---

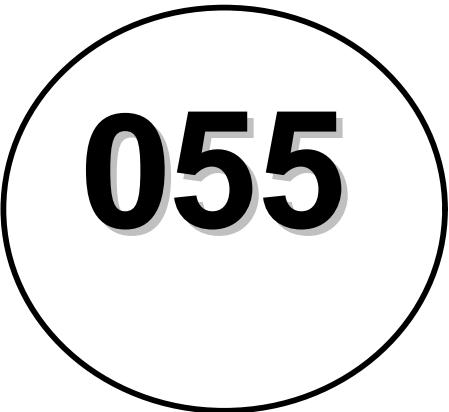
<sup>3</sup> Ministerios de: Agricultura, Educación y Salud; Banco de la República, Contraloría General de la República, Bienestar Familiar, Programa de Reforma Agraria, Seguro Social, Servicio Nacional de Aprendizaje y Departamento Nacional de Planeación.

Documento

# Conpes

# Social

---



055

República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación

## Reforma del Sistema de Focalización Individual del Gasto Social

DNP: Dirección de Desarrollo Social  
Versión aprobada



CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Bogotá, D.C., 22 de noviembre de 2001

## **TABLA DE CONTENIDO**

I.	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>2</b>
II.	<b>ANTECEDENTES.....</b>	<b>2</b>
III.	<b>EVALUACIÓN.....</b>	<b>3</b>
	1. La política general de focalización del gasto público social.....	4
	2. El diseño del instrumento de focalización.....	6
	3. Los procesos institucionales de los niveles territorial y nacional.....	6
IV.	<b>FUNDAMENTOS PARA EL NUEVO SISBEN.....</b>	<b>7</b>
	1. Con relación al instrumento.....	8
	2. Con relación a los procesos institucionales.....	8
V.	<b>EL PROCESO A SEGUIR.....</b>	<b>10</b>
VI.	<b>COSTOS 2002.....</b>	<b>11</b>
VII.	<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>12</b>

## **ANEXOS**

## **I. INTRODUCCIÓN**

Este documento somete a consideración del CONPES SOCIAL el marco general para los ajustes y su incorporación al Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN), que actualmente se utiliza como principal instrumento de focalización de recursos públicos destinados a programas sociales.

## **II. ANTECEDENTES**

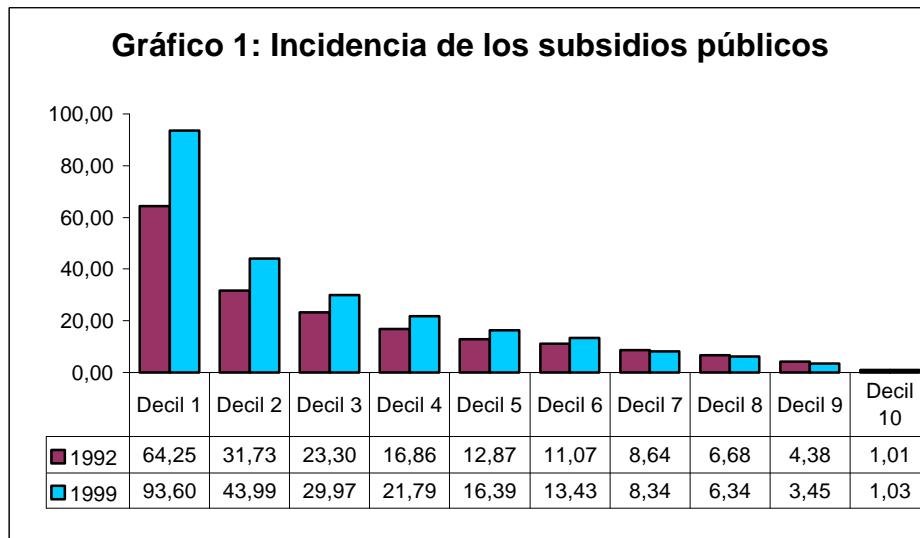
La Constitución política le confiere al Estado la responsabilidad de lograr una mayor justicia social, basada en principios de solidaridad, equidad, eficiencia y universalidad. Dadas la restricciones de recursos presupuestales y las necesidades de inversión, es necesario focalizar el gasto público. Esto es, dirigirlo a la satisfacción de las necesidades de la población más pobre y vulnerable. El instrumento que se ha utilizado para identificar a las personas que se encuentran en esa condición es el SISBEN. El instrumento consta de un cuestionario que se aplica a los individuos para obtener información de empleo, ingresos, características de la vivienda, características demográficas, educación y servicios públicos, entre las variables más importantes. Así mismo, cuenta con un *software* que ordena a la población por pobreza de manera continua, asignándole a cada individuo un puntaje entre 0 y 100. Posteriormente, se divide la población así ordenada en 6 niveles, dentro de los cuales los más pobres son los que se ubican en los dos primeros niveles.

En la actualidad, el primer nivel (SISBEN I) corresponde a los individuos que obtienen un puntaje inferior a 18 en el sector rural o 36 en zonas urbanas, mientras que las personas que se ubican en el nivel dos (SISBEN II) son las que obtuvieron puntajes entre 18 y 30 y 36 y 47 en áreas rurales y urbanas, respectivamente. Estos puntajes “de corte” pueden cambiar a través del tiempo, dependiendo de la evolución de las condiciones de pobreza en el país. La clasificación que produce el SISBEN no coincide con los llamados “estratos”, que se utilizan para determinar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios (ver anexo 2).

El marco legal del SISBEN está consignado en el artículo 30 de la Ley 60 de 1993, en el cual se dictan los elementos generales para la focalización del gasto social y se dan recomendaciones al Conpes Social para que fije cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección

de beneficiarios de programas sociales. En cumplimiento de este mandato el CONPES SOCIAL ha expedido los documentos 22 de 1994 y 40 de 1997.

Después de ocho años de utilización del SISBEN, se pueden identificar logros importantes: i) se han focalizado efectivamente los recursos (gráfico 1); ii) los criterios y la utilización del instrumento han sido apropiados por la comunidad y por las autoridades locales; iii) el SISBEN ha ganado un amplio reconocimiento internacional. Las agencias internacionales para el desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial lo presentan como una de las herramientas de focalización exitosas en América Latina; iv) la *sisbenización* de 27 millones de personas, de las cuales el 35% están afiliadas al Régimen Subsidiado de Salud; y v) la información de las bases SISBEN ha apoyado los procesos de planeación, la ejecución de programas específicos, la descentralización y el fortalecimiento del desarrollo institucional local y Nacional.



### III. EVALUACIÓN

De acuerdo con el CONPES SOCIAL 40 de 1997 la validación o redefinición de los criterios del SISBEN debe partir de una evaluación del instrumento. La evaluación la realizaron el Ministerio de Salud, el Departamento Nacional de Planeación –DNP- y la Misión Social<sup>1</sup> durante el año 2000. Se

<sup>1</sup> La Misión Social era una unidad adscrita al DNP, creada en desarrollo de la Ley 60 de 1993 con el fin de apoyar el proceso de descentralización iniciado en 1991. Se financiaba con recursos del PNUD y algunos aportes del presupuesto Nacional. Su labor terminó en junio del presente año.

evaluaron tres componentes: i) La política de focalización del gasto social; ii) el instrumento de focalización; y iii) los aspectos institucionales.

En términos generales, los principales problemas que se encontraron son:

- la posibilidad de manipulación del instrumento por parte de los actores involucrados (el encargado de *sisbenizar* y el *sisbenizado*).
- deficiencias en la captura de información.
- Debilidades en el índice SISBEN para discriminar pobreza.
- filtraciones de carácter político en la escogencia de los individuos de los niveles I y II.
- mecanismos poco eficaces de control y vigilancia.
- debilidad del control social.
- exceso de regulación de los programas focalizados.

Adicionalmente, se identificaron debilidades en el diseño del instrumento, relacionadas con la incapacidad de algunas variables para captar elementos básicos de la pobreza, y con el conocimiento que la comunidad ha adquirido de lo que se requiere para ser calificado como pobre<sup>2</sup>. Las recomendaciones plantean una serie de estrategias que actúan en cada una de los puntos críticos del proceso.

A continuación se describen los principales resultados de la evaluación del instrumento.

**1. La política general de focalización del gasto público social:** evaluó la pertinencia de la política de focalización y de los criterios utilizados en su aplicación. Los principales resultados de este componente fueron:

- La estrategia de focalización ha logrado un evidente impacto redistributivo. Por ejemplo, en salud y asistencia social se observa una mejora significativa en la redistribución de los subsidios: en 1992 el 20% más pobre de la población recibía un 29.1% del total de los subsidios, mientras que en 1999 esta cifra se ubicó en 34.8% (un aumento de 5.7 puntos

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, se ha observado que una vez las familias se enteran que van a ser encuestadas para recibir un puntaje SISBEN, algunas de ellas alquilan casas por un día. Esas casas cumplen los requisitos establecidos por el SISBEN para ubicar a los individuos como pobres.

porcentuales). Para el 40% más pobre de la población, estos porcentajes se situaron en 57.9 y 65.1% en las mismas fechas (7.2 puntos de aumento). De igual forma, el impacto sobre los ingresos ha sido notorio, principalmente en los grupos de población más pobre.

- Se han presentado significativos incrementos en la cobertura de salud: cerca de 27 millones de personas están incorporadas en las bases SISBEN y el 36% de ellas han accedido al régimen subsidiado (Cuadro No. 1). También se han detectado mejoras en las condiciones percibidas por los usuarios sobre el acceso a los servicios. Este es un punto fundamental, ya que uno de los principales objetivos del SISBEN es hacer que, al orientar los recursos hacia un segmento de la población específico, la calidad del servicio prestado a ese segmento se incremente. El cambio en la utilización de los servicios de salud favoreció a la población más vulnerable: el número de consultas de personas pertenecientes al 20% más pobre de la población pasó de 375 mil a 715 mil entre 1992 y 1998, mientras que las hospitalizaciones pasaron de 200 mil a 250 mil en las mismas fechas. Estos incrementos son el resultado de una mejor identificación de la población potencialmente beneficiaria de los subsidios a través del SISBEN<sup>3</sup>.

**Cuadro 1. Población total, sisbenizada y en el régimen subsidiado. 1997-2000 (miles)**

Población	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Población total</b>	39281	40018	40772	41539	42299
<b>Población NBI</b>	10213	10365	10601	10343	9686
<b>Población sisbenizada</b>	<b>14916</b>	<b>18568</b>	<b>22220</b>	<b>24249</b>	<b>26578</b>
<b>Régimen subsidiado</b>	5982	7027	8527	9284	9510
<b>Régimen subsidiado / NBI %</b>	<b>58.6</b>	<b>67.8</b>	<b>80.4</b>	<b>89.8</b>	<b>98.2</b>

Fuente: Ministerio de Salud, Dirección General de Seguridad Social.

- La focalización individual entraña riesgos por la posibilidad que tienen los hogares y algunos funcionarios de distorsionar la información para obtener mayores beneficios de los que le corresponderían según sus características socioeconómicas. Por ejemplo, los funcionarios de elección popular tienen un incentivo político para clasificar gente no pobre como pobre, al mismo tiempo que los individuos buscan ser clasificados como pobres para capturar los subsidios del Estado (un claro ejemplo es el del alquiler de casas mencionado arriba).

---

<sup>3</sup> Sánchez, F. y J. Núñez (1999). “Descentralización, Pobreza y Acceso a los Servicios Sociales. ¿Quién se Benefició del Gasto Público Social en los Noventa?” Coyuntura Social.

2. **El diseño del instrumento de focalización<sup>4</sup>:** se analizó su calidad y eficacia, la pertinencia de sus variables y ponderaciones, la construcción del índice y el diseño del sistema. Los principales resultados incluyen:

- El índice SISBEN ha demostrado ser eficiente en reducir los errores de exclusión (error tipo I). Cerca del 85% de la población considerada pobre está correctamente clasificada (17.3 millones de personas). Presenta una menor eficiencia para reducir los errores de inclusión (error tipo II): alrededor del 25% de los clasificados como pobres, en realidad no lo son (4.4 millones).
- Algunas de las actuales variables del índice son irrelevantes, bien sea porque no discriminan pobreza; bien sea porque son altamente vulnerables a la distorsión; o porque están altamente correlacionadas con el ciclo económico (caso del ingreso). En adición, existen variables que actualmente no están en el índice (ya que no se medían o eran poco representativas), pero tienen buena capacidad discriminatoria (ver anexo 1).

3. **Los procesos institucionales que cumplen los niveles territorial y nacional:** se evaluó la aplicación de la encuesta SISBEN; la clasificación y selección de beneficiarios de programas sociales; la administración, uso, manejo y sostenibilidad del sistema en el nivel territorial; y la utilización de la información. Sus principales resultados muestran:

- La encuesta SISBEN se ha aplicado en todos los municipios sin excepción.
- Con excepción de la Evaluación Integral del SISBEN, tanto a nivel nacional como territorial, se ha hecho muy poco en cuanto al análisis, depuración, control de calidad, seguimiento y evaluación de la información.
- Para el adecuado funcionamiento del instrumento a nivel municipal se requiere que el personal encargado de la administración del sistema esté conformado por personas calificadas que se desempeñen en áreas técnicas. En cuanto al recurso físico, se requiere de un espacio para la ubicación del personal que cuente con redes eléctricas y archivos de seguridad. Adicionalmente, es indispensable al menos un equipo de cómputo. En cuanto al financiamiento, se debe asegurar que exista un rubro presupuestal para el SISBEN con

---

<sup>4</sup> El instrumento está conformado por el índice SISBEN (I-SISBEN), la ficha de clasificación socioeconómica y el *software* con el que se estiman los puntajes

apropiaciones anuales para el mantenimiento y actualización del sistema. La evaluación encontró que: i) recurso humano: el 63% de los encargados del SISBEN no cuenta con estudios universitarios completos; ii) recursos físicos: este aspecto presenta pocos problemas, ya que el 92% de los municipios dispone de cartillas, equipos de cómputo y oficinas adecuadas; iii) recursos financieros: tan solo el 42% de los municipios cuenta con un rubro especial de presupuesto para la administración e implementación del SISBEN; iv) manejo de la información recolectada: el 40% de los municipios no conservan las fichas originales; y v) planes de actualización del SISBEN: existen planes de actualización en el 80% de los municipios.

- El uso del instrumento en otros programas, diferentes a salud, se ha restringido a los recientes de la Red de Apoyo Social (se ha utilizado marginalmente para otorgar subsidios PACES y últimamente para la entrega de subsidios de vivienda de interés social).
- En la mayor parte de los municipios actúa al menos un organismo de control social, pero se presentan quejas sobre la interferencia de intereses partidistas o personales en la inscripción al SISBEN. En concreto, el 70% de afiliados al Régimen Subsidiado son en efecto personas pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN; cerca del 15% corresponden al nivel 3 y el 15% restante (1.3 millones de personas) no se encuentra sisbenizado, por lo cual se desconoce si en efecto serían elegibles para recibir el subsidio.

#### IV. FUNDAMENTOS PARA EL NUEVO SISBEN

Con respecto a la política de focalización del gasto público social, la evaluación recomienda:

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

Por otra parte, son varios los aspectos que deben ajustarse. Estos aspectos contemplan:

### **1. Con relación al Instrumento:**

- Actualizar el sistema de ponderación estadístico de variables (índice I-SISBEN).
- Actualizar el instrumento, lo cual requiere omitir del índice algunas variables irrelevantes e incluir las relevantes (ver anexo 1); rediseñar la encuesta para incluir información y nuevas variables que identifiquen las diferencias regionales; desarrollar el nuevo software para el manejo operativo del instrumento; diseñar las nuevas cartillas del SISBEN con las nuevas normas y procedimientos.
- Reglamentar, en coordinación con las autoridades municipales, los aspectos necesarios para actualizar, depurar y asegurar la calidad de la información con bajo costo.
- Desarrollar un marco regulatorio y sancionatorio que contemple sanciones para la información mal reportada y para los funcionarios que alteren los datos.
- Adoptar medidas para minimizar el riesgo de distorsión de la información y la posibilidad de manipulación por parte de los diferentes actores involucrados, que incluya sanciones para estos casos.

### **2. Con relación a los procesos institucionales**

- Diseñar e implantar un sistema de control de la calidad de la información, depurando las bases de datos existentes. El objetivo es que las personas estén clasificadas de acuerdo con sus características socioeconómicas actuales y las de su familia, y que aparezcan una sola vez en el sistema. Adicionalmente, hacer el cruce de la información que reposa en el SISBEN con las bases de beneficiarios de los distintos programas sociales, a fin de eliminar múltiples afiliaciones intra e inter regímenes.
- Crear procedimientos estandarizados que definan las instancias para identificar y dar una solución a situaciones comunes en la población (desplazamiento, fallecimientos, nacimientos, etc). Adicionalmente, diseñar la normatividad legal que permita sancionar las conductas punibles. El resultado debe ser un cuerpo normativo acordado con los organismos de vigilancia

y control del nivel municipal: veeduría, personería, defensoría del pueblo, fiscalía. La normativa debe incluir la obligación de hacer públicos periódicamente los nombres de las familias incluidas en los niveles bajos del SISBEN.

- Fortalecer la participación de la comunidad para que se utilice la información en la toma de decisiones. En particular, es preciso reglamentar el papel de las diferentes instancias municipales de control social: Personerías Municipales, Veedurías Comunitarias, Mesas de solidaridad, Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud, Asociaciones de Usuarios.
- Realizar un análisis del costo-beneficio de diferentes estrategias de actualización de la información que asegure que la focalización se haga al menor costo posible.
- Optimizar la utilización del SISBEN en la selección e identificación de la población objetivo, en términos de pobreza, para cada programa público que involucra subsidios o identificación de determinados grupos de población, para programas de carácter Nacional (Red de Apoyo Social, Becas Paces), institucional (ICBF, INURBE, Ministerio de Educación), o regional.
- Estandarización de los procesos y procedimientos.
- Crear una unidad central que haga el monitoreo permanente, el seguimiento y control de calidad. También será la responsable de las bases de datos actualizadas y de realizar los cruces con otras bases cuando sea necesario.
- La unidad central deberá implantar un sistema de control de calidad y monitoreo para minimizar los errores de filtración en el uso del sistema, con evaluaciones por muestra en forma rotativa por región, que permita revisar las fichas del SISBEN y que especifique medidas punitivas a ser aplicadas al municipio cuando el nivel de error encontrado sea superior al 15%.
- Finalmente, establecer incentivos a los mandatarios locales para que hagan una adecuada labor de actualización, seguimiento y control de calidad del instrumento. Se sugieren, en principio, tres mecanismos. En primer lugar, el uso de los recursos apropiados en el presupuesto de 2002 y los provenientes de la cooperación técnica negociada con el BID para 2003 prioritariamente en municipios que estén dispuestos a realizar las labores encaminadas a cumplir los requisitos necesarios para el apropiado funcionamiento del instrumento (estos recursos serán utilizados para re-encuesta). En segundo lugar, la cofinanciación de la Nación, cada dos años, a los municipios que apropien recursos para la actualización y control de calidad del instrumento. Finalmente, se estudiará la viabilidad de incluir un incentivo en la distribución anual de la participación de propósito general del Sistema General de Participaciones para aquellos municipios que adelanten esas labores de manera apropiada.

## **V. EL PROCESO A SEGUIR.**

Dado el cambio estructural de variables y la necesidad de realizar ajustes sustanciales en los procesos y normatividad del Sistema de Focalización del Gasto Social, la forma de llevarlo a cabo, su gradualidad y su costo deben estudiarse cuidadosamente. Se tendrán en cuenta los siguientes aspectos.

- 1) La realización de **pruebas piloto** en al menos 4 municipios a fin de evaluar y corregir la nueva ficha SISBEN y los programas incorporados en el software (incluyendo re-encuesta).
- 2) Un **análisis de la viabilidad técnica, económica, política y legal** de las alternativas de implantación del nuevo sistema, los procesos y normatización. Se consideran al menos las siguientes alternativas: i) incorporar el instrumento corregido a la nueva demanda; ii) efectuar una nueva convocatoria para el cambio gradual de los registros existentes e incorporación de nueva demanda; y iii) la realización de un censo con base en las características definidas para la nueva ficha SISBEN.
- 3) El diseño y puesta en marcha de un **Programa operativo detallado** de acuerdo con la alternativa elegida y la definición de un período de transición para la transformación de la base y sus efectos en el acceso a los subsidios.
- 4) Un **Período de transición** en el cual se aplicaría el nuevo instrumento a la nueva demanda y, simultáneamente se realizará el cambio total de los registros existentes.
- 5) **Evaluación permanente** de todos los componentes del proceso de focalización, a fin de introducir periódicamente los correctivos a que haya lugar. En este proceso de evaluación adquieren especial importancia: i) los resultados que se obtengan de la depuración de las bases; ii) el establecimiento de un sistema permanente de control de calidad dirigido a verificar la veracidad de la información consignada en las bases municipales SISBEN. La responsabilidad de este componente estará en el nivel central; iii) la evaluación de los procesos asociados a la administración, operación y uso del sistema por parte de los entes municipales; y iv) la evaluación periódica de la calidad y eficacia del instrumento SISBEN.

## **VI. COSTOS VIGENCIA 2002**

Para la implementación del nuevo sistema de focalización se identificaron los siguientes costos:

- **Alistamiento:** ajuste y prueba del instrumento, diseño y prueba de controles de calidad, prueba de los sistemas, prueba de diferentes alternativas para reducir costos.
- **Preparación de materiales:** elaboración de cartillas y manuales técnicos.
- **Capacitación y montaje de controles de calidad:** capacitación a los entes territoriales sobre los diferentes componentes del SISBEN y montaje de los controles locales de calidad.
- **Cobertura de la nueva encuesta SISBEN:** se estima que la nueva encuesta debe cubrir a cerca de 7.5 millones de hogares (30 millones de personas). Para el año 2002 se prevé cubrir la tercera parte de la población.

Actividad	Costos (\$ del 2001)
Alistamiento	\$ 250.000.000
Materiales y equipos	\$ 50.000.000
Capacitación, montaje y control de calidad	\$ 150.000.000
Campaña de difusión	\$ 500.000.000
Ejecución nueva encuesta	\$ 14.850.000.000
Otros *	\$ 200.000.000
<b>TOTAL 2002</b>	<b>\$ 16.000.000.000</b>

El Costo en 1995 por encuesta fue de US\$2.25; para el año 2002 se estima en US\$2.7 o \$5940. Para un total de 2.5 millones de hogares el costo total es cercano a lo 15 mil millones de pesos. Los costos de alistamiento contemplan la contratación de 20 personas entre expertos, profesionales, encuestadores, quienes por un período de 6 meses llevarán a cabo: ajustes y pruebas al instrumento, las pruebas de campo, los estudios de viabilidad económica, técnica, política y legal, el diseño del plan operativo. Materiales y equipos contempla la edición de nuevas cartillas y los equipos requeridos para

el procesamiento. En el presupuesto del año 2002 se apropiaron \$14.000 millones, que sumados a algunos recursos de cooperación técnica procedentes del BID, aseguran la ejecución de las tareas propuestas para esa vigencia.

## VII. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación recomienda al CONPES SOCIAL:

1. Aprobar los lineamientos generales para la implantación del nuevo instrumento de focalización expuestos en este documento.
2. Solicitar al Gobierno Nacional que incluya en la reforma de la Ley 60 que actualmente cursa en el Congreso de La República la obligatoriedad para que todos los municipios incorporen un rubro en sus presupuestos para la administración, uso y mantenimiento del SISBEN. Adicionalmente, debe incluirse que una parte de los recursos que reciban por la participación de libre destinación debe utilizarse para actualización y control de calidad del SISBEN. Finalmente, el Gobierno estudiará la posibilidad de incluir en el proyecto de reforma un incentivo proveniente de esa misma participación para los municipios que cumplan las funciones asignadas en materia de SISBEN.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
  - La realización de un estudio sobre la viabilidad técnica, económica y legal de diferentes formas de aplicar el nuevo instrumento. Con base en sus resultados, diseñar y poner en práctica el plan para reformar e implantar el **Nuevo Sistema de Focalización del Gasto Social**.
  - Elaborar, en un plazo máximo de 6 meses, un reglamento de operación del SISBEN que recoja los criterios aquí expuestos e incluya las medidas para identificar las conductas que deben ser objeto de sanciones, así como los procedimientos para que se pueda ejercer la denuncia, la verificación y la sanción.
  - Desarrollar un sistema permanente de control de calidad dirigido a mejorar la veracidad de la información consignada en las bases municipales SISBEN.
  - Crear en la Dirección de Desarrollo Social un grupo especial que tenga como función el monitoreo y control de calidad permanente del SISBEN.

- Recomendar y promover la utilización del SISBEN en todos los programas públicos que involucran subsidios o requieren identificar a grupos específicos de población para el desarrollo de programas sociales, salvo en las tarifas de los servicios públicos.
- Apropiar los recursos de cooperación técnica reembolsable ofrecidos por el BID para la vigencia 2003.
- A partir del año 2004, apropiar en el presupuesto de inversión cada dos años los recursos necesarios para cofinanciar las labores de actualización y control de calidad del SISBEN a nivel local.
- Evaluar con las autoridades locales y otras entidades públicas la posibilidad de contratar el diseño de una Campaña de divulgación dirigida al conocimiento del nuevo SISBEN y el fortalecimiento del control social.
- Coordinar con los alcaldes municipales la entrega periódica de las bases de datos al DNP, de modo que éste mantenga una copia de la información como soporte para todos los programas sociales que focalicen por pobreza.
- Velar porque los departamentos cumplan con la asistencia técnica a los municipios para el desarrollo e implantación del nuevo sistema de focalización..

4. Solicitar al Ministerio de Salud:

- Tener en cuenta las recomendaciones particulares contenidas en la Evaluación Integral del SISBEN. Son de particular importancia i) evitar la filtración de individuos no sisbenizados al régimen subsidiado; y ii) desarrollar y articular con las bases del DNP sistemas de información para depuración, evaluación y control de calidad.
- Estudiar la posibilidad de destinar recursos para labores de actualización y control de calidad del SISBEN.

5. Solicitar a las entidades del orden nacional que ejecutan programas de subsidios:

- Que elaboren un plan que introduzca el SISBEN como criterio de focalización en sus programas de subsidios.

6. Solicitar a la Superintendencia de Salud.

- Llevar a cabo las labores de vigilancia y control de acuerdo con la reglamentación y funciones establecidas por la Ley.

## ANEXO No. 1.

### **Variables que hoy hacen parte del índice SISBEN:**

- **Vivienda:** material de las paredes, material de los pisos, material de los techos, equipamiento de electrodomésticos.
  - **Servicios:** acueducto, alcantarillado, disposición final de basuras.
  - **Educación y Seguridad Social:** educación promedio de las personas de la familia de 12 y más años de edad, años de educación del jefe, afiliación a la seguridad social del jefe.
  - **Ingreso y Composición Familiar:** ingreso per cápita de la familia, número de habitaciones por persona, proporción de niños de 0 a 6 años de edad por familia, proporción de personas ocupadas por familia mayores de 12 años.
- **Variables omitidas del índice SISBEN por ser altamente vulnerables o por su poca capacidad de discriminación.**
    - 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, ingreso per cápita.
  - **Variables a incluir en el nuevo indicador:**

Atendiendo las recomendaciones surgidas en el proceso de evaluación del indicador, las cuales tienen que ver con la regionalización del indicador, la eliminación del ingreso, la mínima vulnerabilidad del indicador por parte de los informantes, y la robustez de las variables, se identificaron las siguientes variables para el nuevo indicador:

Para la zona Urbana:

- **Localización de la vivienda:** región, tamaño de la cabecera del municipio, estrato socioeconómico, zona de riesgo.

- **Condiciones de la vivienda:** material del piso, ubicación del sanitario, ubicación del agua, número de sanitarios, tenencia de baño con ducha.
- **Servicios en la vivienda:** recolección de basuras, teléfono, tipo de sanitario, combustible con el que cocinan.
- **Escolaridad y no asistencia:** escolaridad del jefe del hogar, escolaridad del cónyuge del jefe del hogar, no asistencia escolar en primaria (menores de 5 a 11 años), no asistencia escolar en secundaria (jóvenes entre 12 y 17 años).
- **Características demográficas:** número de hogares en la vivienda, edad del jefe del hogar, número de niños menores de 6 años, sexo del jefe del hogar y presencia de cónyuge, existencia de personas incapacitadas para trabajar que no perciben ingresos.
- **Seguridad social:** número de personas en el hogar con seguridad social contributiva.
- **Bienes durables:** número de bienes durables entre refrigerador, lavadora, servicio de televisión por cable, televisor, calentador, horno y aire acondicionado.

Para la zona Rural:

- **Localización de la vivienda:** región, tamaño de la cabecera del municipio, zona (centro poblado o rural disperso).
- **Condiciones de la vivienda:** material del piso, material de las paredes, ubicación del sanitario, ubicación del agua, número de sanitarios, tenencia de baño con ducha.
- **Servicios en la vivienda:** recolección de basuras, teléfono, tipo de sanitario, combustible con el que cocinan, electricidad, tipo de alumbrado.
- **Escolaridad y no asistencia:** escolaridad del jefe del hogar, escolaridad del cónyuge del jefe del hogar, no asistencia escolar en primaria (menores de 5 a 11 años), no asistencia escolar en secundaria (jóvenes entre 12 y 17 años).
- **Características demográficas:** hacinamiento, edad del jefe del hogar, número de niños menores de 6 años, sexo del jefe del hogar y presencia de cónyuge, existencia de personas incapacitadas para trabajar que no perciben ingresos.
- **Seguridad social:** número de personas en el hogar con seguridad social prepagada.
- **Bienes durables:** número de bienes durables entre refrigerador, lavadora, televisor a color, calentador, horno y aire acondicionado.

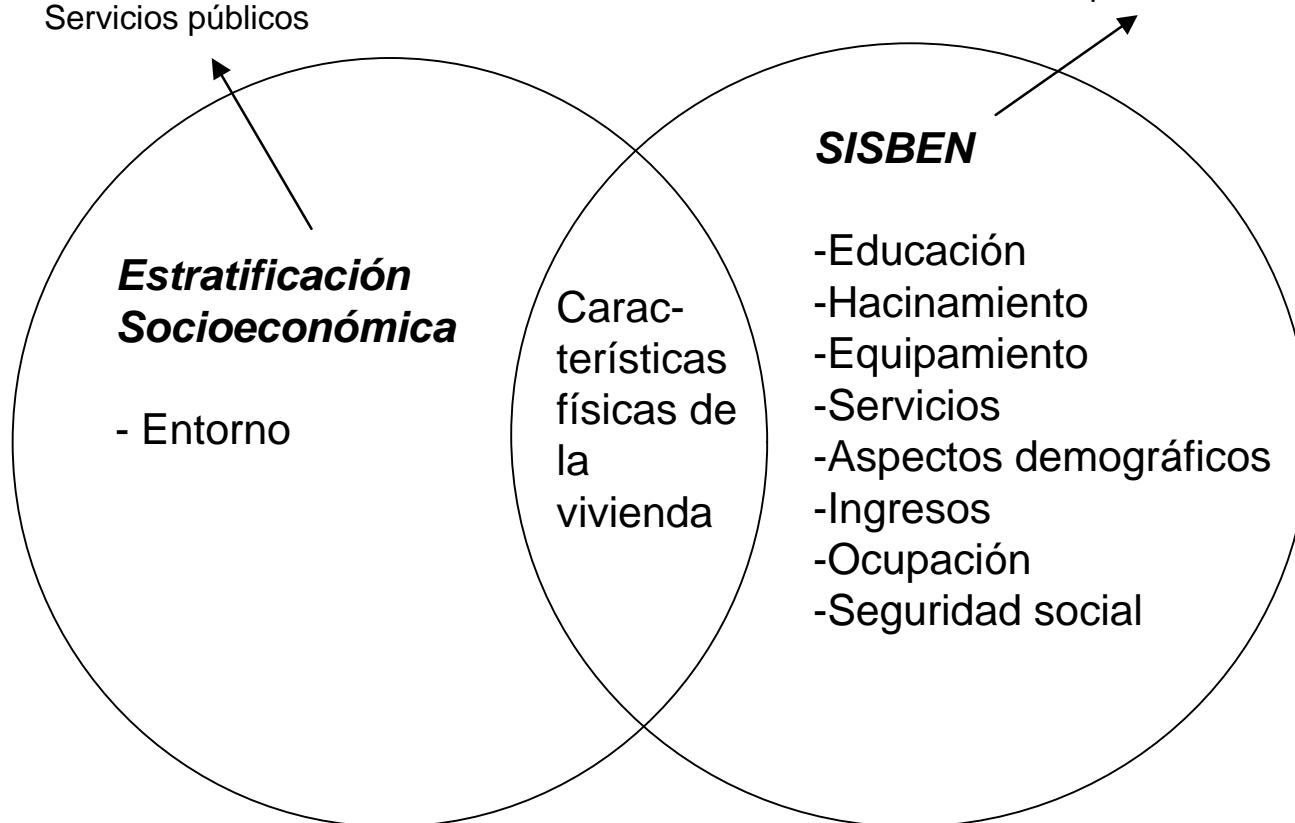
## ANEXO 2: La Focalización Geográfica (Estratificación) y la Focalización Individual (SISBEN)

La “Focalización Geográfica”	La “Focalización Individual”
<p>Instrumento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Estratificación Socioeconómica:</b> Clasificación de la población con base en las características de la vivienda y del entorno por estratos. Grupos de personas con características similares dadas estas unidades de observación.</li> </ul> <p>En qué consiste:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de <b>áreas</b> geográficas en las que se concentra la población pobre, para dentro de ellas aplicar los programas sociales a todos sus habitantes.</li> </ul> <p>Dirigida a focalizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de infraestructura y dotación, y de saneamiento ambiental, así como el desarrollo de una política tarifaria diferencial para el pago de servicios públicos domiciliarios.</li> </ul> <p>Qué permite:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desarrollo de programas de beneficio general:</b> que todos los habitantes de un estrato se beneficien por igual del desarrollo y ejecución de programas generales de infraestructura y de menores tarifas para el pago de servicios públicos (subsidiadas: estratos 1 a 3). No tiene en cuenta, ni capta las condiciones socioeconómicas individuales de las personas y familias; se centra en calificar las características físicas exteriores de las viviendas del sector y del nivel de desarrollo de su entorno, para clasificarlas en el estrato que según aquéllas y éste les corresponda.</li> </ul>	<p>Instrumento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sistema de Selección de Beneficiarios de los programas Sociales, SISBEN:</b> Identificación y clasificación, en 6 niveles, de la población más pobre y vulnerable, con base en la información relacionada con educación, hacinamiento, calidad de la vivienda, su equipamiento y servicios, aspectos demográficos, el ingreso, la ocupación y la seguridad social.</li> </ul> <p>En qué consiste:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación <b>de hogares, familias o individuos pobres</b> que por sus características socioeconómicas o de vulnerabilidad, califican para recibir beneficios directos de los programas.</li> </ul> <p>Dirigida a focalizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas sociales para atender, preferencialmente, a la población más pobre y vulnerable.</li> </ul> <p>Qué permite:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Identificar y ordenar</b> hogares, familias e individuos que por sus características socioeconómicas o de vulnerabilidad, califican para recibir, prioritariamente, los beneficios de los programas;</li> <li>• <b>Una mayor equidad en la asignación de subsidios.</b> Frente a las restricciones presupuestales cada vez mayores, permite determinar qué familias y personas, partiendo de las más pobres, merecen la atención prioritaria.</li> <li>• <b>Conocer los perfiles de pobreza</b> de las poblaciones más deprimidas. Herramienta para la planeación local</li> </ul> <p><b>La inclusión</b> de diferentes grupos de población</p>

## **Focalización geográfica y focalización individual**

Desarrollo de programas de beneficio general:  
Infraestructura  
Tarifas  
Servicios públicos

- Identifica y ordena la población
- Asegura equidad en asignación subsidios
- Herramienta planeación
- Inclusión diferente grupos de población
- Carnetización de la población



## **ANEXO 2. REFORMA E IMPLANTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL. Cronograma de actividades**