

**LA FOCALIZACIÓN DE LA POBREZA VERSUS LA CONSTRUCCIÓN DE
CAPACIDADES CIUDADANAS: EL DILEMA DE LOS COMEDORES
COMUNITARIOS EN CIUDAD BOLÍVAR**

ANA MARÍA PÉREZ VARGAS

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C 2016**

“La focalización de la pobreza versus la construcción de capacidades ciudadanas: El dilema de los Comedores Comunitarios en Ciudad Bolívar”

Investigación diagnóstica y propuesta de solución
Presentada como requisito para optar al título de
Politóloga
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Ana María Pérez Vargas

Dirigida por:
Oscar José Useche Aldana

Semestre II, 2016

A mi papá, por ser mi mayor ejemplo de entrega, constancia y dedicación.

RESUMEN

El interés de esta investigación diagnóstica es establecer la incidencia de la focalización de la pobreza en la construcción de capacidades ciudadanas de los usuarios de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar. Se identifica y analiza cómo los mecanismos de focalización aún cuando permiten que se implemente la política pública de Seguridad Alimentaria dentro de esta localidad, limitan el escenario de construcción de capacidades ciudadanas, en tanto que convierten al usuario en un sujeto de la política asistencial que carece de libertades para superar su condición de pobreza. Este ejercicio diagnóstico se apoya en la teoría de libertades y capacidades de Amartya Sen para su diseño metodológico, así como también para el análisis de la información obtenida en el marco de esta investigación.

Palabras clave: *Capacidades ciudadanas, Comedores Comunitarios, focalización de la pobreza, Ciudad Bolívar.*

RÉSUMÉ

L'intérêt de cette recherche diagnostique est d'établir l'incident de la focalisation de la pauvreté dans la construction de capacités citadines des utilisateurs des Salles à manger Communautaires du Ciudad Bolivar. Dans cette recherche s'identifie et analyse comme les mécanismes de focalisation, même s'ils permettent que la politique publique de Sécurité Alimentaire, soit mise en application à l'intérieur de cette localité, ils limitent la scène de construction de capacités citadines, alors qu'ils transforment à l'utilisateur en sujet de la politique d'assistance qui manque d'une liberté pour surpasser sa condition de pauvreté. a condition de pauvreté. Cet exercice diagnostic, repose sur la théorie de les libertés et les capacités d'Amartya Sen pour son dessin méthodologique, ainsi que aussi, pour l'analyse de l'information obtenue dans le cadre de cette recherche.

Mots clés: *Les Capacités citadines, les Salles à manger Communautaires, la focalisation de la pauvreté, Ciudad Bolívar.*

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1.EL SISBEN COMO DISPOSITIVO DE FOCALIZACIÓN DE LA POBREZA	12
1.1. Origen y evolución del Sisben	13
1.2. Alcances y limitaciones del Sisben como dispositivo de focalización	17
1.3. El proceso de focalización en los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar	21
a) El Sistema de Información para el Registro de Beneficiarios SIRBE	22
b) Pautas para el ingreso y egreso al programa Comedores Comunitarios	25
2. LAS CAPACIDADES CIUDADANAS EN LOS COMEDORES COMUNITARIOS	31
2.1 Los Comedores Comunitarios de la Secretaría Distrital de Integración Social	31
a) Origen y evolución	31
b) Funcionamiento	32
2.2 Capacidades ciudadanas en los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar	36
3. RECOMENDACIONES PARA LA PUESTA EN MARCHA DE UN COMEDOR COMUNITARIO QUE POTENCIALICE LAS CAPACIDADES CIUDADANAS DE SUS USUARIOS	43
4. CONCLUSIONES	46
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS TABLAS E IMÁGENES

		Pág.
Imagen1.	El Sisben engañado	19
Tabla 1.	Criterios de ingreso, egreso y priorización para el acceso a los Comedores Comunitarios	25
Tabla 2.	Funciones de los Inclusores Sociales	34
Tabla 3.	Edad de los encuestados: frecuencia.	36
Gráfico 1.	Diagrama circular: género de los encuestados	36
Gráfico 2.	Diagrama circular: Ocupación de los encuestados	37
Gráfico 3.	Diagrama circular: Población desplazada de los usuarios encuestados	38
Gráfico 4.	Diagrama circular: Situación de discapacidad de los usuarios encuestados	38
Tabla 4.	Correlación entre el puntaje Sisben y el año de ingreso al Comedor Comunitario	41
Tabla 5.	Propuesta de Indicador: “Nivel de preparación para graduarse del Comedor Comunitario: empoderando las Capacidades ciudadanas en Ciudad Bolívar”	45

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Cuadro: Cronología de la evolución del Sisben
- Anexo 2. Cuadro: Comparaciones entre el Sisben II y el Sisben III
- Anexo 3. Cuadro: Componentes Índice Sisben III
- Anexo 4. Formato: Ficha de clasificación socioeconómica Sisben. Cara A
- Anexo 5. Formato: Ficha de clasificación socioeconómica Sisben. Cara B
- Anexo6. Imágenes: Prensa acerca de las limitaciones en la focalización del Sisben
- Anexo7. Ficha técnica: Grupo focal Inclusores Sociales
- Anexo8. Cuadro: Matriz de sistematización grupo focal con Inclusores Sociales
- Anexo9. Formato: Ficha SIRBE
- Anexo10. Cuadro: Restricciones de acceso al Comedor Comunitario por razones de simultaneidad
- Anexo11. Formato: Ficha técnica encuestas a los usuarios de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar
- Anexo12. Cuadro: Selección de la muestra representativa para la encuesta
- Anexo13. Formato: Instrumento de encuesta a los usuarios de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar
- Anexo14. Documento: Resultados de la aplicación de la encuesta en campo: tablas de frecuencia y diagramas circulares por cada pregunta
- Anexo15. Documento: Resultados de la aplicación de la encuesta en campo: tablas de correlación bivariadas y diagramas de barras
- Anexo16. Entrevista: Adriana Camacho Gonzales
- Anexo17. Entrevista: Pedro Ducuara

Anexo18. Entrevista: Olga Lucia Acosta y Renata Pardo

Anexo 19. Entrevista: Francisco Alvarado

LISTA DE SIGLAS

C.C. Comedores Comunitarios

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social

CISS Comisión de Integración Social y Salud

CRDC Centro de Referencia de Desarrollo de Capacidades

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DNP Departamento Nacional de Planeación

SISBEN Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas
Sociales

SDIS Secretaría Distrital de Integración Social

SLIS Subdirección Local de Integración Social

SIRBE Sistema de Información para el Registro de Beneficiarios

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de grado busca responder a cuestiones relativas al asunto de la pobreza y la ciudadanía. Particularmente, pretende establecer la incidencia del dispositivo de focalización Sisben, usado para la implementación de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar, en la construcción de capacidades ciudadanas y la garantía de los derechos sociales de sus usuarios.

A partir de lo anterior, se plantea como sus propósitos particulares: Identificar los alcances y limitaciones del Sisben como dispositivo de focalización en los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar; analizar el escenario de las capacidades ciudadanas que resulta de la focalización de la pobreza en el marco de la teoría de libertades y capacidades de Amartya Sen; y por último, sugerir elementos que puedan constituirse como alternativa de solución o complemento, en el proceso de focalización de la pobreza y la construcción de capacidades ciudadanas.

Los objetivos anteriores dan cuenta de un diagnóstico y propuesta de solución, en el que convergen elementos cualitativos y cuantitativos de la investigación en Ciencia Política.

Considerando que, aunque el Sisben permite la implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en Ciudad Bolívar, limita la posibilidad de construir capacidades, porque convierte al ciudadano en un sujeto del programa asistencial, las categorías analíticas elegidas para realizar esta investigación son: los instrumentos de focalización de la pobreza, la formulación de programas y políticas sociales del sistema de protección social y la ciudadanía¹.

La selección de estas categorías se hizo con base en la necesidad de operativizar lógicamente el proceso de focalización utilizado para seleccionar a los beneficiarios del gasto público social del programa en cuestión.

Los puntos de partida que guían este documento se centran en la idea de que la noción contemporánea de gasto público social, es reducida al tema de la pobreza extrema y la

¹ Entendida como una condición generada por la relación entre el Estado y la población en donde se adquiere la titularidad de una serie de derechos que deben ser garantizados por la oferta institucional pública; así como también de una serie de deberes que obedecen a la corresponsabilidad del sujeto. (Pérez 2013, pág. 18)

vulnerabilidad social. Lo anterior tiene unas implicaciones sobre la población que es atendida por el Estado, en tanto que, la manera en como por excelencia, se focaliza en Colombia, a través del dispositivo Sisben, limita las capacidades ciudadanas² de los usuarios de los programas y servicios que ofrece el Estado. Así las cosas, para el caso particular de los usuarios de los Comedores Comunitarios, es posible señalar que estos carecen de incentivos superar su condición de pobreza e inseguridad alimentaria.

Es así como para el caso particular de los usuarios de los Comedores Comunitarios, es posible señalar que estos carecen de incentivos para superar su condición de pobreza e inseguridad alimentaria ya que se convierten en sujetos de un programa social cuyos criterios de ingreso y egreso generan externalidades negativas y limitan las posibilidades de que ellos se desarrollen libremente fuera de las lógicas de la asistencia.

Ahora bien, es preciso mencionar que tanto los usuarios, como la naturaleza del Sisben y la de los Comedores Comunitarios, tienen procesos de transformación y aprendizaje que deben ser contemplados para hacer una reflexión juiciosa y quizá honesta acerca de este tema. Teniendo en cuenta lo anterior, se evitará caer en generalizaciones apresuradas y juicios de valor que podrían poner el riesgo el valor de la investigación científica.

En el proceso de diagnóstico y comprobación de la hipótesis de esta investigación, se hizo uso de diversas metodologías para la recolección de información, lo que estuvo acompañado de técnicas informáticas³, estadísticas y descriptivas para el uso de los insumos recolectados.

Así las cosas, para la consecución de la información consagrada en este documento, se aludió a dos grandes estrategias: por un lado, la revisión de bibliografía académica e institucional, y por el otro, la aplicación de distintos métodos de trabajo de campo como lo son la encuesta, la entrevista y el grupo focal.

Con respecto al proyecto de investigación, se hicieron varios cambios. El primero de ellos se relaciona con los métodos de recolección de información: inicialmente se contempló

² Entendidas como el conjunto de realizaciones simples y complejas que pueden estimarse como conductas ciudadanas, y que guardan relación con los derechos sociales. (Pérez 2013, pág. 18)

³ Los más de seis mil datos reflejados con la aplicación de la encuesta a los usuarios de los Comedores Comunitarios, fueron ingresados al programa de análisis estadístico SPSS, lo que permitió un análisis real de la información.

la revisión bibliográfica y la observación cualitativa como metodologías, sin embargo, en el desarrollo de la investigación, se resolvió por utilizar las distintas técnicas de recolección de información mencionadas anteriormente, ya que con éstas se logró conseguir más y mejores insumos para el análisis.

Por otra parte, en términos de la proyección de los contenidos, el proyecto sufrió dos transformaciones: la primera se refiere a la temporalidad del caso diagnosticado, en tanto que, antes se pensaba estudiar el tema para el periodo comprendido entre 2007 y 2011, sin embargo, dadas las limitaciones de hacer trabajo de campo con usuarios que fueran exclusivos de ese tiempo, se optó por hacerlo también con los usuarios que ingresaron al programa después de 2011. Asunto que enriqueció la investigación y permitió establecer la transición del objeto de estudio por tres administraciones diferentes: la de Luis Eduardo Garzón, la de Samuel Moreno, y por último, la de Gustavo Petro.

La segunda modificación guarda relación con el alcance del tercer objetivo: la propuesta de solución. En el proyecto se propuso que se realizarían una serie de recomendaciones con respecto a los hallazgos del proceso de focalización en el marco de los Comedores Comunitarios, sin embargo, el curso de la investigación demostró que era necesario plantear elementos que fueran más allá de las soluciones para las limitaciones en la focalización de los usuarios. Así las cosas, hay elementos de funcionamiento del programa que permitieron una reflexión en torno a la necesidad de rediseñarlo o modificarlo también.

La importancia de esta investigación diagnóstica tiene varias dimensiones. La primera radica en que gran parte del documento corresponde a un estudio empírico que se desarrolló gracias al trabajo de campo con las personas entrevistadas, el grupo focal adelantado y las encuestas que se aplicaron. Lo anterior permitió recolectar datos e información auténtica que en un futuro, podría ser utilizada para reflexionar acerca de la conveniencia de los elementos que aquí se proponen (o de otros diferentes) para el mejoramiento de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Por otra parte, el uso de sistemas informáticos para el análisis estadístico cuantitativo, potencializó el proceso de operativizar la información, otorgándole un valor agregado a este asunto, en tanto que hace un tratamiento objetivo de los datos.

Mediante la elaboración de este trabajo de grado, fue posible hacer un acercamiento al espectro de la ciudadanía como asunto fundamental para el análisis de la actuación del Estado en materia de política social. Esta pesquisa suscita cuestiones relativas al papel del sujeto dentro del proyecto de construcción de un Estado moderno.

El presente estudio se constituye de cuatro capítulos. En el primero se hace la presentación del Sisben como dispositivo de focalización de la pobreza, allí, el lector encontrará el origen y evolución del Sisben, los alcances y limitaciones del instrumento, y además una aproximación a las particularidades del proceso de selección de los usuarios que contempla el programa Comedores Comunitarios. En el segundo, aborda el tema de las capacidades ciudadanas en el marco de los Comedores Comunitarios, para esto hace un recuento del origen y evolución del programa a través de los diferentes administraciones distritales, su funcionamiento, y por último, presenta y analiza el diagnóstico producto del trabajo de campo acerca del tema. El tercer capítulo establece una propuesta de solución y complemento frente a los hallazgos de la pesquisa en relación a los dilemas del proceso de focalización y además, de las limitaciones del programa. El último capítulo de este documento contempla las conclusiones del trabajo realizado.

Con este texto, que el contenido plasmado contribuyan a la reflexión acerca de la importancia de tratar de manera cuidadosa el tema de la ciudadanía dentro de los programas subsidiados en Colombia, dadas sus implicaciones. Además, la autora reconoce que los resultados de la investigación podrían ser utilizados en un futuro para ahondar en distintos aspectos, y podría también, suscitar investigaciones o cuestionamientos frente a los temas aquí contemplados.

1. EL SISBEN COMO DISPOSITIVO DE FOCALIZACIÓN DE LA POBREZA

El primer capítulo de esta investigación se propone ilustrar acerca de los principales aspectos del Sisben como dispositivo de focalización utilizado para seleccionar a los usuarios de programas sociales, dentro de los cuales se encuentran los Comedores Comunitarios. Para tal propósito, el capítulo está dividido en tres secciones. En la primera se describirá el proceso de surgimiento y evolución del Sisben, en la segunda se expondrá tanto los alcances, como

las limitaciones del dispositivo de focalización en cuestión; y por último, en el tercer acápite se presentará el proceso de focalización para seleccionar a los usuarios de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar.

1.1 Origen y evolución del Sisben

En un contexto en donde el Estado reconoce su obligación de asistir a aquellos que carecen de oportunidades para desarrollarse libremente dadas sus condiciones de vulnerabilidad, las instituciones públicas adelantan esfuerzos para generar los escenarios que contribuyan a la superación de la pobreza. Así como lo concibe el grupo de Calidad de Vida del Departamento Nacional de Planeación, “el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y en particular de quienes se encuentran en situación de pobreza, es un objeto primordial del Estado” (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2008, pág. 3). En tanto que los recursos son limitados, los planificadores de la asignación del gasto público asumen la responsabilidad de identificar cuál será en particular, la población objeto de las políticas, programas u otras instancias que se proyecten en la vía hacia la superación de la pobreza. Ese proceso de identificación se conoce como *focalización*, y consiste en la definición de unos criterios específicos para clasificar a la población de acuerdo con su situación de pobreza. (DNP 2008, pág. 2)

Focalizar la pobreza, es en esencia, identificar a la población más vulnerable para que sea atendida por la oferta de derechos y servicios que detenta el Estado. Así como lo señala Amartya Sen, al tratar el tema de la focalización, se hace la analogía con un “blanco”, como el de un tablero de dardos, al que se apunta. (Sen 2003, pág. 555) Este proceso de identificación es utilizado en procura de que la atención del Estado llegue a los pobres y solamente a ellos. Así pues, el argumento teórico en defensa de la focalización como elemento primario en la política de lucha contra la pobreza, radica en que “mientras más certera sea la oferta pública en llegar a los pobres, menor será el desperdicio para alcanzar el objeto deseado” (Sen 2003, pág. 556), en últimas, es un asunto de eficiencia y eficacia en el gasto público.

En Colombia, existe un marco jurídico que contempla la focalización como elemento cardinal para la asignación del gasto público. Desde la esfera constitucional, se le asigna la responsabilidad al Estado de promover las condiciones para que los más vulnerables gocen de igualdad real y efectiva, así como de proteger especialmente a aquellos que se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. (Constitución Política 1991, art. 3) En la misma dirección, la ley 60 de 1993 introduce 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” (Ley 60 de 1993, art 30).

Los detractores de la focalización, a menudo la contraponen con la universalización (en el marco la asignación del gasto público social), razón por la cual, se han reconocido como enfoques que persiguen resultados opuestos. Sin embargo, así como lo señala Olga Lucia Acosta, asesora regional de la CEPAL en Colombia, “la focalización y la universalización no son excluyentes, al contrario, la primera facilita el logro de la última⁴. El gasto social focalizado ha constituido en el país una herramienta para favorecer a los más pobres” (Acosta 2014, párr. 7). Así, la focalización posibilita que aquellos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad o pobreza, alcancen escenarios óptimos para el goce de una amplia gama de derechos, como lo hacen los individuos que por la naturaleza de sus condiciones, no demandan el gasto público focalizado.

En virtud de la necesidad manifiesta por generar una herramienta para la focalización de la pobreza en Colombia, el CONPES Social 022 de 1994 propone al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales⁵, como el instrumento de focalización individual “para los programas de gasto social que impliquen subsidio a la demanda” (DNP *et. al*; 2003. Pp.4) citado por (DNP 2008, pág. 4).

La primera versión del Sisben (Sisben I) comienza a ser implementada en varios municipios a partir de 1995. (DNP 2008, pág. 4) Para el año 2000, el gobierno nacional en cabeza del DNP, realiza la evaluación de los resultados obtenidos por esta primera versión y

⁴ La idea de que la focalización conduce a la universalización, puede ejemplificarse con el Régimen Subsidiado en Salud: el Sisben permite que se seleccione a los individuos que no cuentan con afiliación al sistema privado y requieren ser atendidos por la oferta Estatal. Cuando la oferta pública suple la deficiencia en el goce del derecho a la salud, puede hablarse de que hay una atención universal a este derecho.

⁵ En adelante Sisben.

resuelve adelantar el “mejoramiento del diseño y la implementación del Sisben” (DNP *et. al;* 2003. Pp.4) citado por (DNP 2008, pág. 4), con lo que se dio origen a su segunda versión que comienza a utilizarse en 2005 (ver Anexo 1). En 2001, a través del artículo 94 de la ley 715, se le atribuye la responsabilidad al CONPES Social de actualizar el Sisben cada tres años en relación a “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” (DNP 2008, pág. 4).

En sus dos primeras versiones, el Sisben “es un indicador cardinal que asigna valores entre cero y cien según las condiciones de vida del hogar” (DNP 2008, pág. 5). El índice Sisben I otorga el puntaje de acuerdo a los bienes durables, el ingreso corriente y la dotación individual de la población. (DNP 2008, pág. 5) En el 2001, producto de la evaluación realizada a la primera versión del Sisben, el DNP recomendó el rediseño de la encuesta Sisben “debido a: facilidad de manipulación, baja capacidad discriminatoria, rápida desactualización y falta de estabilidad” (DNP 2008, pág. 6). En respuesta a esta serie de instrucciones, con el propósito de corregir la facilidad de manipulación del instrumento, entre otras deficiencias del mismo, en 2003 se inicia la implementación del Sisben II que elimina variables como el ingreso per cápita, equipamiento del hogar, proporción de ocupados en la familia y abastecimiento de agua. (DNP 2008, pág. 6)

Las diferencias entre el Sisben I y el II son sustanciales (ver Anexo 2), y algunos errores, vicios e imprecisiones del proceso de focalización, pudieron ser corregidos. Sin embargo, conforme al desgaste de la capacidad discriminante del indicador, la concentración del puntaje en pocas variables y la persistencia de evidencia de manipulación del sistema por parte de la población focalizada, (DNP 2008, pág. 7) en 2008 inician el diseño de la tercera versión del Sisben III.

Para Francisco Alvarado, Asesor de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del Departamento Nacional de Planeación DNP, en Colombia, el Sisben es el instrumento de focalización individual más utilizado por los programas sociales dado su elevado grado de aprendizaje y evolución en sus tres versiones. (Alvarado 2014, párr. 5) En ese mismo sentido, Olga Lucia Acosta señala que “el Sisben es un instrumento que se ha venido transformando porque la gente que trabaja en él, aporta nuevas concepciones” (Acosta

2014, párr. 25). Así como lo señala Acosta, es importante articular la evolución del Sisben con la transformación de la política social y los nuevos enfoques teóricos frente a la pobreza:

Hoy por ejemplo hay un índice de pobreza multidimensional que brinda nuevas herramientas para poder definir qué es lo que uno considera privaciones dentro de las familias, fíjate que finalmente eso es normativo de cada país, ¿quién define cuáles son las coberturas que debe dar la política social? La constitución, porque ningún funcionario público puede hacer nada que no esté directamente en la constitución [...] la política social de los 80 es diferente a la de los 90 y a la de hoy, y eso se refleja en la evolución del instrumento. (Acosta 2014, párr. 3)

El diseño del Sisben III descansa en un espectro teórico que trasciende las nociones de carencia de renta para la medición de la pobreza. Así como lo justifica el marco conceptual del nuevo Sisben, las reflexiones en torno a su enfoque sugieren que “las nociones de ingreso y opulencia, aunque permiten hacer comparaciones interpersonales, son nociones estrechas que no contemplan la capacidad del individuo de transformarlas en bien-estar” (DNP 2008, pág. 7). Así pues, conforme lo señala la profesora Adriana Camacho, el Sisben III permite ir más allá de la focalización por ingresos y “mide condiciones multidimensionales, condiciones que cambian menos en el tiempo como lo son el estado de la vivienda o la educación [...] entonces, eso hace que sea (el índice) más acorde para poder medir cambios no abruptos, sino cambios en la calidad de vida de las personas” (Camacho2014, párr. 8).

La orientación teórica seleccionada para la elaboración del nuevo Sisben es la de funcionamientos y capacidades de Amartya Sen, y conserva el enfoque conceptual de la segunda versión que responde a una visión multidimensional de la pobreza. (DNP 2008, pág. 9) De acuerdo a la proyección del DNP:

El índice provee información que permite realizar comparaciones interpersonales puesto que se conforma un patrón común frente al cual se evalúan las condiciones de vida de los hogares. Sobre esta base es posible fundamentar la política social porque la justicia distributiva (comparaciones entre individuos) no queda atada a la posesión de bienes o ingreso como ocurría en el caso de un índice de recursos o un índice aproximado de éstos. (DNP 2008, pág. 9)

Para abordar desde una perspectiva más amplia la concepción de la pobreza, ésta empieza a asumirse como “la privación de algunas capacidades básicas para funcionar: una persona que carece de la oportunidad para conseguir ciertos niveles mínimos aceptables en dichas realizaciones o funcionamientos” (Sen 2003, pág. 558). Es así como retomando las consideraciones que arrojó la evaluación de las versiones anteriores del indicador, en adición a la operacionalización del enfoque de capacidades de Sen, “la estructura del Sisben III (ver

Anexo 3), como índice de estándar de vida quedó finalmente definida en las dimensiones de: Salud, Educación, Vivienda y Vulnerabilidad contextual e individual” (DNP 2008, pág. 10).

Ahora bien, además de la necesidad de reformular el sustento teórico del Sisben, hay unos aspectos prácticos que también conviene revisar para comprender la aparición del nuevo indicador. De acuerdo a Francisco Alvarado, la recomendación del CONPES de actualizar el indicador cada tres años es pertinente porque:

El Sisben está estimado sobre un molde, por decirlo así, el molde del Sisben 3 es el Censo 2005[...] y las condiciones de vida de la población cambian. Colombia ha tenido un grado continuo de reducción de la pobreza desde 2005 hasta acá, entonces cuando tu estimabas ponderadores para una variable que está dentro del índice Sisben 3, digamos como el peso que tiene la variable dentro del índice, por ejemplo, no sé, tipo de vivienda, en ese momento ese peso está atado a la frecuencia de la variable, entonces en ese momento digamos que había un 8% de personas que vivían en una vivienda tipo cuarto, ahorita solo hay un 3,8%, digamos que ese cambio de condiciones de vida hace que los ponderadores del índice que están asociados a esa variable, se desactualicen, y esa es una razón entonces eso hace que tu tengas que volver a calcular sobre algún molde que tengas. (Alvarado 2014, párr. 5)

Al evidenciar las razones prácticas de la necesidad de rediseñar el índice de acuerdo a la temporalidad que establece el CONPES, salta a la vista que las condiciones actuales del Sisben III apremian su evaluación y reformulación en coherencia con una medición reciente de las condiciones de la población objeto de focalización “puede ser la Encuesta de Calidad de Vida 2013, por ejemplo, para que te refleje las condiciones actuales de la calidad de vida de la población” (Alvarado 2014, párr. 5).

Luego de conocer el proceso de surgimiento y evolución del Sisben como dispositivo de focalización en Colombia, en la siguiente sección, esta investigación pretende dar cuenta de manera juiciosa, de los aspectos positivos y negativos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, en últimas, de sus alcances y limitaciones.

1.2. Alcances y limitaciones del Sisben como dispositivo de focalización

El Sisben alimenta una extensa base de datos nacional en donde cada individuo, luego de que se aplica un formato de encuesta (ver anexo 4 Y 5), obtiene un puntaje que oscila entre 0 y 100. Aquí, los puntajes que se acercan al 0 corresponden a un nivel más alto de pobreza y los que se acercan al 100, evidencian un nivel más bajo de vulnerabilidad. La última encuesta Sisben se aplicó entre 2008 y 2010, en donde, así como lo explica Francisco Camacho, primero se realizó una fase de barrido en los municipios a manera de censo, y luego

transcurrió todo el proceso de recolección de información del cual es responsable el DNP, como se explica a continuación:

En municipios pequeños se supone que se censa y en ciudades grandes se pre focaliza en localidades que tú ya sabes que son más pobres, y entonces ahí, se consolidan mmm treinta millones de registros; después de eso viene una fase por demanda, entonces la gente que se quedó por fuera de esa fase de barrido, va a las oficinas del Sisben municipal y pide que se le aplique la ficha porque quieren estar en el Sisben por X o Y motivo. Dentro de esa fase de demanda, también está lo que te contaba y es que la gente puede solicitar una re encuesta porque no está conforme con su puntaje o porque cree que sus condiciones de vida, o tuvo alguna situación que le puede alterar el puntaje, no sé, un hijo de fue de la casa, o el esposo se fue de la casa o se mudaron a un municipio que ellos consideran, tiene condiciones peores; entonces la gente solicita una encuesta para que le actualicen el puntaje. Entonces todo ese mecanismo que se va nutriendo, se manifiesta operativamente, en una actualización que se hace mensual de la base de datos, así todos los municipios le entregan las bases de datos chiquitas al Departamento Nacional de Planeación y se consolida mensualmente una base certificada nacional que van creciendo constantemente y ahorita tienen alrededor treinta y tres millones de registros. Esa base nacional certificada mensual se le envía a los programas sociales que utiliza el instrumento para que, si abren nuevas convocatorias utilicen esa información. (Alvarado 2014, párr. 13)

El Sisben III logra avanzar significativamente en la minimización de los defectos metodológicos de sus versiones anteriores y con ello, genera un impacto positivo en el proceso de focalización y asignación de gasto público social. Sin embargo, en la actualidad persisten distorsiones que perjudican la idoneidad del sistema de información. Quizá uno de los limitantes más certeros que resulta de la aplicación de la encuesta del Sisben, es que:

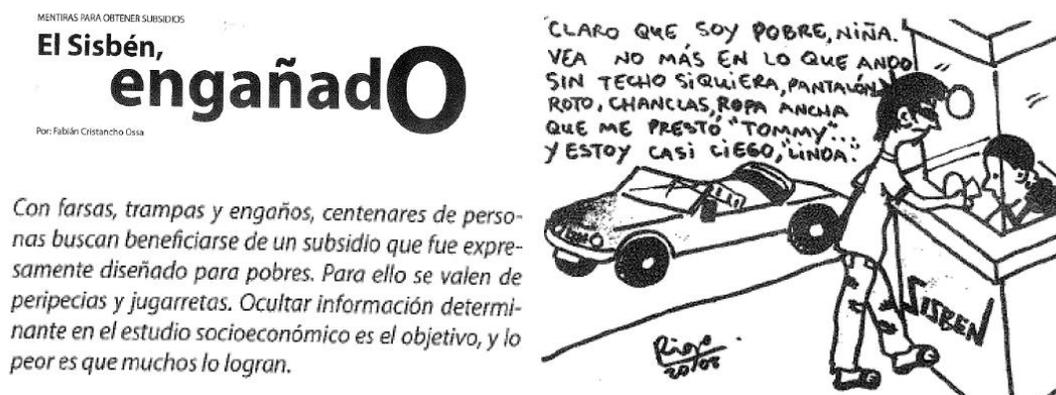
Los individuos aprenden a manipular el puntaje, así no se divulguen como tal todas las variables ni todos los ponderadores, la gente aprende a manipularlo porque, asociado a los territorios, ellos mismos tienen derecho a solicitar las encuestas porque no están de acuerdo con sus puntajes, entonces pueden hacer como un [...] tienen como un periodo para hacer prueba y error. (Alvarado 2014, párr. 9)

Los asesores de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP se enfrentan a grandes desafíos en el diseño de la metodología del Sisben para combatir los vicios que pueden suscitarse en el proceso. Aún cuando el Sisben III trató de corregir la manipulación distribuyendo los pesos en más variables, de manera tal, que al realizar su ponderación, alguna de éstas no influyera tajantemente sobre las otras en la asignación del puntaje, no se logró a cabalidad porque, así como lo expresa Francisco Alvarado, también hay variables que la gente aprende a manipular y como consecuencia, se altera la veracidad de la ponderación:

Por ejemplo el tipo de vivienda, entonces tú ves frecuencias en la base Sisben de gente que vive en vivienda tipo cuarto del 24% y ese porcentaje no corresponde con las cifras de las encuestas del DANE. La gente manipula ese tipo de variables para bajar el puntaje y poder acceder a los programas sociales. (Alvarado 2014, párr. 11)

Paralelo al proceso de aprendizaje que tiene el Sisben como instrumento de focalización, los individuos también tienen el suyo (ver anexo 6). Así como lo ilustra el gráfico a continuación, las personas aprenden como deben responder a las preguntas de la encuesta para obtener un puntaje cercano al 0 y beneficiarse de manera inducida del gasto público social:

Imagen1. El Sisben engañado



Fuente: (DNP s.f., diapositiva 25)

Frente a esto, Francisco Alvarado señala que “intuitivamente la gente sabe ya que si tu vives en una vivienda tipo cuarto vas a ser supuestamente más pobre y vulnerable que si vives en una vivienda tipo casa” (Alvarado 2014, párr. 9), lo que sucede con diferentes variables es que los individuos aprenden a reconocerlas, por ejemplo “la gente sabe que sí no tienes bachillerato sino solo primaria, eso se le va a manifestar en sus condiciones, entonces mienten” (Alvarado 2014, párr. 9).

En vista de todo esto, el Sisben III ha ocultado la manera en cómo se ponderan las variables, “por eso se ha tratado de tener el algoritmo oculto, si la gente sabe del algoritmo pues sabe exactamente que manipular, pero no, la gente no sabe del algoritmo” (Camacho 2014, párr. 10). La profesora Camacho reconoce que:

Las personas dicen mentiras, o esconden cosas, o incluso se ha visto que piden niños prestados, o piden viviendas prestadas, entonces sí pervierte el Sisben y existe evidencia de que cada vez que se hace las parece como si la pobreza cayera a los ojos del Sisben, bajo las preguntas del Sisben, pero creciera a los ojos de ese mismo algoritmo bajo encuestas distintas.

O sea, cuando la gente sabe que le están preguntando las cosas del Sisben, está subestimando todo tipo de condiciones que generan pobreza. (Camacho 2014, párr. 12)

Al respecto, Olga Lucia Acosta argumenta a favor de la necesidad de que las evaluaciones rigurosas aislen las respuestas de las familias porque éstas se acomodan. Para apoyar dicha afirmación acosta menciona que “Obviamente la gente interpreta del Sisben, es que “a mí me van a dar algo” y que me dan más si yo tengo más hijos, si no tengo el televisor en la casa, [...] porque son procesos que son de ensayo y error (Acosta 2014, párr. 14).

Sin embargo, en un ejercicio de atribución de responsabilidades, es preciso señalar que la culpa de estos vicios de manipulación no puede imputarse de manera categórica al Sisben. Así como lo sugiere Renata Pardo, asesora de la CEPAL, la culpabilidad no es del instrumento de focalización, ella señala que son los programas sociales los responsables, “¿por qué? Porque estas personas tienen interés”:

¿De qué? De poder entrar a los programas, entonces yo no creo que sea por el Sisben, no es por lo que les preguntan, es porque ellos quieren recibir unos beneficios de los programas, lo que los hace querer decir mentiras [...] porque creen que si dicen esas cosas van a tener un cierto puntaje que les permiten entrar a cierto programa. (Pardo 2014, párr. 18)

De acuerdo a lo anterior, conviene precisar que responsabilizar al Sisben de los vicios de la manipulación, es apresurado. Con frecuencia se establece una asociación estrecha entre el Sisben y el proceso de focalización en su conjunto, pero, de acuerdo con Alvarado, “el Sisben es el instrumento de focalización individual, más no es el proceso de focalización que hacen los programas sociales con las personas” (Alvarado 2014, párr. 1). Es decir, a pesar de que el Sisben otorga un puntaje que puede ser utilizado por los programas sociales para seleccionar a su población objetivo, “hay una discrecionalidad por parte de los programas sociales para aplicar los procesos de focalización existentes según su querer y los objetivos que persigue” (Alvarado 2014, párr. 1).

A pesar de que hay múltiples mitos alrededor del Sisben y “la gente lo ha tomado como mil cosas, solo debería ser identificado como la instancia que permite ordenar a las familias por las características de sus privaciones de acuerdo al ordenamiento que se haya establecido” (Acosta 2014, párr. 1). Acosta señala también, que el Sisben se ha convertido en un “fetiche, se dice que todo está mal porque el Sisben está mal, pero debe ser claro que su única misión es servir como instrumento de focalización, ordenar a la población y decir

quiénes son más pobres o menos pobres” (Acosta 2014, párr. 12). Así pues, aún cuando parece que la problemática de fondo radica en que las personas busquen obtener el menor puntaje, la causa real que está detrás de todo esto es “que no hay mecanismos ni incentivos para que la gente se quiera salir de los programas, ni hay criterios de salida para que la gente después de cierto tiempo “se gradúe” de los programas y entre a otra condición” (Alvarado 2014, párr. 7).

Luego de hacer claridad con respecto a las responsabilidades y limitaciones del Sisben, queda en evidencia que son los programas sociales los encargados de definir los criterios para el ingreso y el egreso de las personas, “entonces lo que el Sisben a ti te proporciona, más que como sistema, como indicador de focalización individual, es la posibilidad de hacer un ordenamiento de la población según un concepto que se llama Estándar de Vida” (Alvarado 2014, párr. 1). En ese sentido, no hay un criterio de obligatoriedad por parte de los programas sociales de focalizar con Sisben; por ejemplo “en el momento en el que el Régimen Subsidiado, decida que va a utilizar el Sisben III como criterio de entrada, es una decisión del programa, y no es obligatoriedad que utilice unos puntos de corte específicos” (Alvarado 2014, párr. 3).

Aún cuando el Sisben es ampliamente utilizado por ser el instrumento de focalización con mayor grado de aprendizaje en Colombia, (Alvarado 2014, párr. 3) su puntaje no es el único criterio para seleccionar a los beneficiarios de la oferta pública que garantiza una amplia gama de derechos. Para efectos de esta investigación, es necesario esclarecer que en el caso particular de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar, el Sisben no es el único mecanismo de ingreso al programa, razón por la cual, la siguiente sección se encargará de ahondar en el proceso de focalización utilizado para seleccionar a los usuarios de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar.

1.3 El proceso de focalización en los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar

Así como se argumentó en la sección anterior, programas sociales como los Comedores Comunitarios (C.C.), tienen discrecionalidad para utilizar procesos de focalización complementarios al dispositivo Sisben (o prescindir de él, según sea el caso), para que de

manera coherente, se efectúe un proceso de selección de beneficiarios que guarde estrecha relación con la naturaleza y la misión del programa.

La responsabilidad de definir los criterios de ingreso y egreso para los usuarios de los C.C., así como también, los del resto de programas y proyectos que hacen parte de su oferta institucional, se encuentra a cargo de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS). De acuerdo a sus competencias, la SDIS, responde a la necesidad de diseñar metodologías específicas “para que se visibilicen, identifiquen y reconozcan las condiciones particulares y colectivas de vulnerabilidad, fragilidad, discriminación o exclusión de las personas o grupos que requieran de acciones integradas de protección” (SDIS 2013, pág. 11). En el proceso de reconocimiento de las condiciones que deben ser atendidas por el Comedor, la SDIS hace uso de dos herramientas para la focalización en el programa. Estas son: el Sistema de Información para el Registro de Beneficiarios (SIRBE); y la asignación de criterios de ingreso, egreso y restricciones de acceso, contemplados específicamente para el escenario de los C.C., criterios que incluyen al Sisben, como se mostrará más adelante.

Así las cosas, el primer momento de este apartado expondrá los elementos que componen el SIRBE, reconociéndolo como un instrumento cardinal para la focalización de los beneficiarios de los C.C. Más adelante, este documento se aproxima a los criterios que Comedores Comunitarios ha establecido en relación a la población que puede, y debe ingresar al programa, esa misma población que previamente ha sido caracterizada por el SIRBE.

a) El Sistema de Información para el Registro de Beneficiarios SIRBE

Para el desarrollo de su misión, la Secretaría Distrital de Integración Social, cuenta con el Sistema de Información para el Registro de Beneficiarios de los diferentes servicios sociales, el cual se ha posicionado como la fuente de información más certera y confiable con la que cuenta la entidad (Secretaría Distrital de Integración Social [SDIS] 2007, pág. 1). La consecución de la información se realiza a través de la aplicación de una encuesta que se denomina de la misma manera que el sistema: ficha SIRBE (ver Anexo 9).

Así como lo explica el instructivo de aplicación del SIRBE, (SDIS 2010, pág. 1) la ficha es un documento público de carácter reservado que contiene información confidencial acerca de los hogares en la que se aplica. Así las cosas, esta ficha se consagra como el instrumento utilizado por la Secretaría Distrital de Integración Social para recopilar la información que resulta de la entrevista ciudadana, la cual se realiza por parte de un servidor público o de una persona que realiza funciones públicas a un ciudadano. Esta herramienta busca recoger desde las características sociodemográficas, hasta el estado de la garantía de los derechos de los hogares para efectos de su identificación. (SDIS 2010, pág. 1)

Conviene señalar que la “entrevista ciudadana” es un espacio que se genera por la interlocución entre el servidor público y un ciudadano, y tiene como objeto:

Dialogar sobre el estado de los derechos de este entrevistado y de los integrantes de su hogar, en términos de vulneración, en el marco del ejercicio de su ciudadanía, y que apunta a la construcción conjunta de alternativas a través de las cuales el ciudadano y los integrantes de su hogar puedan garantizar sus derechos. (SDIS 2010, pág. 1)

Frente al cuestionamiento de quiénes son sujetos de esta entrevista, cabe anotar que la información registrada corresponde a aquellos integrantes del hogar que son residentes habituales, entendiendo que estos son quienes viven permanentemente o la mayor parte del tiempo en la vivienda, aunque en el momento de la entrevista se encuentren ausentes. (SDIS 2010, pág. 1)

Luego de aplicada la ficha y recolectar la información, en el proceso de operación y administración del SIRBE intervienen cuatro actores: 1.el administrador del sistema de información, 2.el administrador local, 3.el operador local y 4.el usuario de consulta. El administrador del sistema es responsable por la seguridad informática del sistema, el desarrollo y la parametrización de los proyectos, además de apoyar técnicamente a los demás actores. Por su parte, la administración local está a cargo de las Subdirecciones Locales, los Coordinadores de Proyectos o Coordinadores de los Centros de Desarrollo Social, y se encargan del diligenciamiento de la Ficha SIRBE, así mismo de actualizar y supervisar el sistema de información. El tercer actor, el operador local, tiene a su cargo la responsabilidad de digitalizar la información, reportar novedades y generar informes. Por último, el usuario de consulta es quien únicamente tiene acceso a consultar la información. (SDIS 2007, pág. 3)

El SIRBE cuenta con una base de datos centralizada que se ubica físicamente en los equipos del Centro de Cómputo de la Oficina de Sistemas de la Subdirección de Investigaciones e Información. Sin embargo, en respuesta a la necesidad de los operadores de los C.C. de acceder de manera directa e inmediata a la información acerca de sus beneficiarios, fue necesario diseñar un aplicativo informático instalado en los computadores de cada C.C. (SDIS 2007, pág. 2)

La información recolectada es esencial para caracterizar la población, sistematizar los procesos y analizar su influencia en los individuos y sus familias. El propósito de este instrumento de variables específicas es contar con la información de los participantes del servicio, lo que permite definir la población objetivo, realizar procesos y documentar la toma de decisiones políticas y económicas sobre los apoyos, además de reportar mensualmente las metas de los Comedores Comunitarios. (Subdirección de Investigación e Información de la Dirección de Análisis y Diseño Estratégico 2013, pág. 3)

Así las cosas, el SIRBE se constituye como la fuente de información que da cuenta de la población objetivo de la oferta institucional de la Secretaría Distrital de Integración Social, la aplicación de la ficha puede ser considerada como una iniciativa juiciosa en pro de esclarecer el panorama de vulnerabilidad y pobreza en cada una de las localidades. La información que deviene de este sistema, le permite a la Subdirección Local de Integración Social de Ciudad Bolívar, acotar el espectro de los sujetos que demandan la asistencia alimentaria y nutricional que proporcionan los C.C. Bajo esta lógica, los usuarios que acuden al C.C. para la utilización de sus servicios⁶, han sido contemplados ya por el SIRBE, sin embargo, en tanto que la ficha mide asuntos diversos acerca de la vulnerabilidad, y no solo la inseguridad alimentaria, el C.C. establece unos criterios propios de focalización que de manera articulada con el SIRBE, le permite perseguir sus objetivos.

A continuación se presentan los criterios que establece la SLIS para el ingreso, egreso, y restricciones de acceso al programa Comedores Comunitarios.

⁶ El segundo capítulo de este documento explica los servicios que prestan los C.C y su funcionamiento.

b) Pautas para el ingreso y egreso al programa Comedores Comunitarios

Como lo señala Pedro Ducuara, responsable de los C.C. de Ciudad Bolívar, en esencia, el programa se propone brindar apoyo alimentario a aquellas familias que se encuentren en vulnerabilidad socioeconómica, pobreza o inseguridad alimentaria. (Ducuara 2014, párr. 2) Para esto, la Subdirección Local de Integración Social establece una metodología en donde define quien es la población objetivo del programa.

Los criterios en mención están normados por la resolución 764 de 2013, y “básicamente son: presentar inseguridad alimentaria o vulnerabilidad y ser residente de Bogotá, esos son los criterios de ingreso” (Ducuara 2014, párr. 12).

En paralelo, existen otros criterios que son de priorización, los cuales aplican para unos escenarios en particular:

Los criterios de priorización se tienen en cuenta en los casos en los que no tenemos suficientes cupos para que se tenga en cuenta o se den prioridad a ciertos casos (...), pero en teoría cualquier persona puede acercarse al comedor comunitario y pedir el servicio y ahí la Secretaría verifica si cumple o no cumple con el criterio para seguir con el proceso de vinculación. Algún criterio de priorización puede ser un caso remitido por Secretaría de Salud por condiciones de desnutrición, o aquellos casos de personas en situación de desplazamiento, madre gestante, madre lactante, entonces ahí hay unos criterios de priorización. (Ducuara 2014, párr. 13)

A continuación se presentan los criterios de ingreso, egreso y priorización para el acceso a los Comedores Comunitarios, que señala la Resolución 764 de 2013 de la Secretaria Distrital de Integración Social:

Tabla 1. Criterios de ingreso, egreso y priorización para el acceso a los Comedores Comunitarios

Criterios de identificación	<ul style="list-style-type: none">• Habitantes de Bogotá• Personas o familias que presentan vulnerabilidad o inseguridad alimentaria o nutricional
Criterios de Priorización	<ul style="list-style-type: none">• Personas remitidas por entidades del área de la salud, por su situación certificada de malnutrición• Niños, niñas y adolescentes entre 3 y 17 años y 11 meses, escolarizados que no cuenten con restaurante escolar que les brinde el almuerzo• Personas con discapacidad referenciados por los centros de equidad del proyecto 721 de la SDIS• Persona mayor sin redes de apoyo activas referenciadas por los servicios sociales de la Subdirección para la Vejez

	<ul style="list-style-type: none"> • Persona mayor con niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad u otras personas que dependan económicamente de ella, referenciadas por los servicios sociales de la Subdirección para la Vejez • Personas víctimas del conflicto armado referenciados por los servicios sociales de la SDIS o solicitud directa, que no estén recibiendo ayudas humanitarias con apoyos alimentarios • Familias donde el único proveedor genere ingresos inferiores al costo de la canasta básica por persona según DANE • Persona habitante de la calle o egresado del Centro de Desarrollo Personal Integral El Camino, referenciadas por los servicios de la Subdirección para la Adulterez • Familias con personas de los sectores LGTBI con enfermedades terminales o de alto costo o en ejercicio de prostitución o con transformaciones corporales inadecuadas o que sean jefes de hogar, referenciadas por la Subdirección para Asuntos LGTBI • Mujeres gestantes o madres lactantes referenciadas por el Servicio de Ámbito Familiar modalidad madres gestantes o lactantes que estén vinculadas a los procesos pedagógicos de dicha modalidad y no cuente con apoyo alimentario • Tener el menor puntaje del Sisben entre los solicitantes del servicio • Estudiantes de universidad pública con sede en Bogotá, que se encuentren activos y no cuenten con apoyo económico de ninguna entidad pública.
<p>Criterios de Egreso</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inasistencia no justificada al comedor de manera continua por un periodo de diez (10) días • Retiro voluntario • Fallecimiento de la persona participante • Activación en otro servicio social que genere restricción por simultaneidad • Incumplimiento del 20% de acuerdos de responsabilidad o incumplimiento de un mismo acuerdo de manera reiterada por 3 veces • Falsedad u omisión intencional de la información suministrada • Cuando supere las condiciones de inseguridad alimentaria • Cuando exista cambio de lugar de residencia a otra localidad u otro municipio

	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando el (la) participante activo en el servicio sea privado de la libertad en centro penitenciario o de atención para menores infractores-ras • Cuando el (la) estudiante de universidad pública, no presente certificado de matrícula semestral o culmine su proceso de formación universitaria
--	---

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información suministrada por el anexo técnico de los C.C.-Centros de Referencia y Desarrollo de Capacidades (SDIS 2013, pág. 11). Además, este documento establece una serie de restricciones de acceso al C.C. por razones de simultaneidad que pueden apreciarse en el Anexo 10

Así como lo evidencia la tabla anterior, el proceso de focalización de este programa contiene intrínsecamente un enfoque diferencial que guarda relación directa con la visión de la SDIS. También es importante resaltar que a pesar de no ser un criterio de identificación primario, el Sisben está contemplado dentro de la metodología como un criterio de priorización y opera a favor de quien tenga el menor puntaje, así como lo sugiere Pedro Ducuara:

En teoría, los solicitantes del servicio quien menor tenga el puntaje Sisben se le daría ingreso, en el caso de que no haya suficiente disponibilidad de cupos, en ese momentos pues generalmente es un criterio que no utilizamos con profundidad, porque casi todos los que solicitan servicio se ingresan al comedor, que cumplan con los criterios, ya sea como inscrito o como activo. Entonces, nosotros dentro de la documentación que solicitamos si pedimos el puntaje del Sisben metodología III, lo más reciente que haya, y hace parte de la documentación que debe presentar el ciudadano al momento de solicita el servicio, para el caso de que haya que tener en cuenta el puntaje. (Ducuara 2014, párr. 15)

De lo anterior, puede inferirse que aún cuando pretende incluirse dentro de las lógicas de focalización del programa, el dispositivo Sisben no tiene un rol protagónico en este.

Producto del trabajo de campo adelantado para la consecución de esta investigación, fue posible realizar un grupo focal en el marco de un evento que lleva a cabo, de manera mensual en la SLIS denominado “Mesa de Inclusión Social”, allí, se discuten temas en torno al bienestar de los usuarios y sus familias, los logros y dificultades de cada Comedor y los avances en el cumplimiento de las metas del programa (por mencionar solo algunos).

Los participantes de esta actividad, entre otras cosas, discutieron acerca del papel del Sisben en la prestación del servicio de los Comedores Comunitarios, aseguraron que “en este momento el Sisben realmente no afecta de mayor o menor medida el estar dentro del proyecto” (Grupo focal 2014, párr.7). Como se mencionó anteriormente, en este contexto el

Sisben dirime el dilema de tener que elegir entre varios usuarios cuando la capacidad del Comedor no es suficiente para atenderlos a todos:

Es un requisito, mas no es un criterio. Se convierte en un criterio cuando dos o más personas cumplen con el criterio para ingresar al proyecto y forman un cupo. Entonces la forma de desempatar es el que tenga menor puntaje, ¿sí? En ese momento se convierte en un criterio para poder ingresar al comedor antes que otro pues no es que el otro no vaya a ingresar, solo es un criterio de prioridad, pero de lo contrario no. (Grupo focal 2014, pág.7)

Sin embargo, no siempre ha sido así “inicialmente cuando se creó el proyecto y cuando se inició en Bogotá el Sisben sí era un limitante, entonces si tú tenías un puntaje alto no podías ingresar al Comedor” (Grupo focal 2014, párr.8). De acuerdo con esta participante, el inicio del programa contempló de manera estricta una serie de limitaciones que con el paso del tiempo fueron flexibilizándose hasta la actualidad en donde, según ella “cualquier persona perfectamente puede acceder al servicio de comedores, no necesariamente con el juicio de que tenga la situación de vulnerabilidad o bajos recursos económicos” (Grupo focal 2014, párr.8).

A razón de la flexibilización de los criterios para el ingreso, que sugiere la experiencia de los participantes del grupo focal, puede rescatarse que hay usuarios que tienen un puntaje del Sisben que no guarda relación con sus condiciones socioeconómicas reales:

Uno sabe más o menos como son los criterios básicos del Sisben y uno ve un puntaje alto y dice bueno, aquí puede haber algo sospechoso y uno empieza a indagar porqué tiene un puntaje alto, pero se va dando cuenta de que el Sisben lo aplicaron en el 2010 y en ese tiempo digamos dos trabajaban, pero ya en este tiempo uno está incapacitado y el otro tiene que estar pendiente de él, entonces ya ninguno trabaja, entonces uno evalúa todas esas circunstancias y uno dice bueno, tienen su casa pero están sufriendo una vulnerabilidad alimentaria, entonces uno entra a decir bueno esta persona cumple para el ingreso (Grupo focal 2014, párr.9)

Esta experiencia evidencia una vez más la necesidad de reformular el diseño del Sisben como herramienta de focalización. La actualización y modernización del Sisben podría posicionar de manera más contundente al indicador para la asignación del gasto público y contribuiría a llevar a cabo un proceso más asertivo de selección de la población objetivo.

Luego de discutir acerca de las lógicas de ingreso de los C.C., es momento de analizar sus criterios de egreso. Al respecto, Pedro Ducuara coincide con la Resolución 764 al afirmar que:

Básicamente los criterios de egreso son: el retiro voluntario, que es cuando la persona manifiesta su retiro de manera voluntaria por determinada razón. Hay un criterio que es la inasistencia consecutiva en 10 días, que si tenemos el participante activo que deja de asistir por 10 días seguidos sin justificación alguna, ya es un criterio de egreso. La omisión de información en el momento de llenar la ficha de solicitud, si hay omisión o falsedad de información es un criterio de egreso. Igualmente cuando ya supere las condiciones de vulnerabilidad o de inseguridad alimentaria. (Ducuara 2014, párr. 17)

Al ahondar acerca de los mecanismos que tienen el programa para definir cuándo alguien ha superado su condición de vulnerabilidad, son pocas las evidencias que se hallan. La misma resolución no sugiere la metodología para egresar a alguien que haya tenido un salto en su inseguridad alimentaria y nutricional. El recurso que tiene a su disposición la Subdirección de Integración Social es el seguimiento cualitativo que realizan los Inclusores Sociales⁷ quienes a través de visitas domiciliarias:

Identifican a través de la entrevista si la familia superó o no superó la condición de inseguridad, si tiene un trabajo estable, si tienen suficientes ingresos, si tienen otras redes de apoyo ya sean familiares o institucionales. Eso se identifica, lo identifica el Inclusor, lo informa al referente local del proyecto y determina si esta familia o esta persona ya superaron las condiciones de inseguridad. (Ducuara 2014, párr. 19)

A pesar de las deficiencias metodológicas, los Inclusores Sociales, hacen un intento por realizar esta caracterización porque:

Ellos tienen contacto directo con las familias y pueden identificar más o menos quienes requieren ese procesos diferenciado para comprobar esa situación, a veces llegan porque la comunidad misma lo manifiesta, que tal persona tiene estas condiciones, queda la inquietud, entonces el Inclusor Social se encarga de verificar que sea cierto mediante una visita domiciliaria. (Ducuara 2014, párr. 21)

En conjunto con la situación particular de cada usuario, hay un componente de corresponsabilidad ciudadana que de no ser cumplido, pondría en riesgo su permanencia dentro del programa: Cuando se establece un pacto, puede ser por convivencia, los comedores manejan unos manuales de convivencia, entonces se establecen unos acuerdos y en al no cumplir esos acuerdos o un porcentaje de esos acuerdos, la familia o persona debe egresar del servicio. (Ducuara 2014, párr. 17)

Ahora bien, a pesar de la misión de contribuir a la superación de la inseguridad alimentaria, y de la multiplicidad de variables que contempla la Resolución para el egreso de los usuarios, en los C.C. el criterio que mayor frecuencia reporta es el de “Inasistencia no

⁷ El capítulo 2 definirá quiénes son y cuál es su rol dentro de los C.C.

justificada al comedor de manera continua por un periodo de diez (10) días” (SDIS 2013, pág. 11), así como arguye Ducuara:

Sobre todo se presenta el de la inasistencia o deserción por 10 días consecutivos, cuando los participantes dejan de asistir al comedor sin ninguna justificación [...] y se egresan por no asistir estos 10 días al comedor. (Ducuara 2014, párr. 23)

Lo anterior alerta acerca de las razones por las cuales los ciudadanos dejan de ser usuarios de este programa social. La evidencia sugiere los individuos que egresan, no lo hacen precisamente por la superación de su condición de inseguridad alimentaria, y mucho menos a causa de un asenso en la escala social. Conviene entonces, centrar el análisis en las condiciones por las cuales los sujetos permanecen dentro del C.C., y así mismo, sus motivaciones para abandonarlo.

Así las cosas, después de conocer el real ser del proceso de focalización del programa, a continuación, este documento presentará los resultados del trabajo diagnóstico que se realizó para analizar el escenario de las capacidades ciudadanas de los usuarios de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar.

2. LAS CAPACIDADES CIUDADANAS EN LOS COMEDORES COMUNITARIOS

Este capítulo se propone analizar el escenario de las capacidades ciudadanas de los usuarios focalizados por los Comedores Comunitarios, para lo cual utilizará la teoría de libertades y capacidades de Amartya Sen como instrumento de análisis. El apartado a continuación se divide en dos momentos: el primero corresponde a la exposición del origen y surgimiento de los C.C., y el segundo, presenta lo concerniente al diagnóstico realizado con los usuarios del programa acerca de sus capacidades ciudadanas.

2.1 Los Comedores Comunitarios de la Secretaría Distrital de Integración Social

a) Origen y evolución

Los Comedores Comunitarios surgen durante la alcaldía de Luis Eduardo Garzón con el Decreto 508 de 2007. "Por el cual se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015, Bogotá sin hambre" (SDIS 2013, pág. 8). En tanto que esta iniciativa tiene proyección hasta el año 2015, las dos administraciones siguientes a la de su creación, tuvieron que mantenerla en marcha, por lo que han responsabilizado a la Secretaria Distrital de Integración Social de su ejecución.

Durante el Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia 2004-2008, el proyecto se denominó "Comedores comunitarios: un medio para restablecer el derecho a la alimentación" (SDIS 2013, pág. 6), y buscaba esencialmente brindar un servicio alimentario y nutricional en un contexto de inclusión social para las personas que se encontraran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Durante esta administración, la SDIS capacitó a los usuarios en actitudes, hábitos alimentarios y de vida saludable, además de informarlos de asuntos acerca de sus derechos y deberes.

Con el cambio de administración, y el nuevo Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: para Vivir Mejor, a través del proyecto 515 "Institucionalización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional", el Distrito procuró garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de aquellos que por sus condiciones lo requirieran, "articulados a procesos

integrales de desarrollo, y bienestar económico, político, social, cultural, jurídico y ambiental” (SDIS 2013, pág. 6). Así las cosas, se evidencia que la evolución de los C.C. estuvo acompañada de la ampliación de su objeto hacia la prestación de un servicio con cualidades cada vez más ambiciosas en términos de derechos sociales.

Actualmente, la Bogotá Humana ha denominado el programa como “Comedores Comunitarios, Centro de Referencia y Desarrollo de Capacidades CRDC” (SDIS 2013, pág. 6). Los C.C.-CRDC, según lo indica los documentos oficiales, pretenden prestar garantizar el acceso a “personas en situación de inseguridad alimentaria o en riesgo de padecerla, mediante una atención integral, con enfoque diferencial y respetando las diversidades múltiples, las dinámicas locales y sociales y las características de las familias” (SDIS 2013, pág. 6). Así las cosas, la proyección de la literatura institucional señala que la manera en como Gustavo Petro adopta el programa, pretende articular acciones con otras entidades del Distrito para atender de manera integral a la población, porque así como lo señalan los participantes del grupo focal realizado para esta investigación, el programa “Ya no es solo alimentar estómagos” (Grupo focal 2014, párr.15), el programa pretende “alimentar a esas personas de forma integral, o sea, ayudarlos en su momento pero formarlos, ayudarlos para que crezcan y sigan adelante” (Grupo focal 2014, párr.15).

b) Funcionamiento

En la actualidad, dentro de la SDIS, el programa Comedores Comunitarios hace parte de la estrategia Distrital “Mi Vital Alimentario” y así como lo señala Pedro Ducuara, responsable de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar:

Básicamente el objetivo del servicio social Mi Vital Alimentario, entre ellos los Comedores Comunitarios, es dar un apoyo alimentario a aquellas familias que se encuentren en vulnerabilidad socioeconómica, pobreza o inseguridad alimentaria [...] En el caso de los comedores también se busca fomentar el desarrollo de las capacidades de los participantes para que se empiecen a vincular de manera más activa a la sociedad del distrito. (Ducuara 2014, párr. 2)

Al ser Centro de Referencia y Desarrollo de Capacidades, el C.C. pretende articular toda la oferta institucional del Distrito y ponerla a disposición de las poblaciones vulnerables, para que a través de ésta, se logre avanzar por buen camino hacia la superación de la pobreza.

Es así como, además de ofrecer alimentos, el programa pretende orientar y acercar las instituciones a los usuarios para que estos consigan “recibir salud, educación, servicios básicos, vivienda, etc.” (Ducuara 2014, párr. 2). El punto central de todo esto es la misión de la SDIS de garantizar las sinergias interinstitucionales para ser garante de todos estos derechos, porque como bien lo señala Ducuara:

Directamente la Secretaría no lo hace pero lo puede hacer a través de alianzas con otras instituciones, y dependiendo de las necesidades de la familia, pues se direccionan a esas entidades. Por decir algo si en una familia que contamos con un niño que no tiene el esquema completo de vacunación, la idea es remitirlo a Secretaría de Salud o al hospital más cercano para que se le complete el esquema de vacunación. Si es un menor desescolarizado, la idea es hacer todo lo posible con Secretaría de educación para que ingrese al sistema educativo. (Ducuara 2014, párr. 2)

De acuerdo a este enfoque, el C.C. se convierte en el escenario en donde, desde múltiples dimensiones se contribuye a que los usuarios superen su condición de vulnerabilidad, ya que “a través del proceso de inclusión social, el programa busca que los participantes no solo reciban el alimento, más bien que el alimento sea una excusa para que tratar de vincular a esa población a la sociedad” (Ducuara 2014, párr. 4).

Ahora bien, luego de presentar a los C.C. de la SDIS, conviene ahondar en el ciclo que activa al programa. En primer lugar, es relevante mencionar que actores públicos y privados actúan de manera articulada en cada localidad, para la puesta en marcha del C.C. Así pues, la SDIS contrata a un “operador” para que en nombre del Distrito, garantice el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, como lo indica Ducuara:

La Secretaría debe mediante un concurso abierto, seleccionar unos operadores, ellos mismos se presentan. Estos pueden ser de la localidad o no necesariamente, entonces deben cumplir con unos requisitos, tener cierta experiencia y después de hacer los respectivos estudios y demás, la Secretaría los contrata y se debe contar con el espacio donde va a funcionar el comedor comunitario, el operador se encarga de todo, se encarga de establecer el sitio donde va a estar el comedor, si es necesario arrendar ese espacio, pues el operador lo debe asumir, obviamente la Secretaría dentro de los costos tendrá establecido pagos por arrendamiento y demás. (Ducuara 2014, párr. 2)

Entonces, el operador se encarga de comprar los alimentos, contratar al Inclusor Social, atender a los usuarios y responder a los controles que sobre el efectué la SLIS. Aún cuando el proceso de contratación es un aspecto fundamental para la operación de los C.C., este documento no profundizará en la materia porque no contribuye a la consecución del objetivo general de esta investigación. Dicho lo anterior, se procede a profundizar en el

asunto de los actores involucrados, particularmente a la exposición y análisis del papel de los Inclusores Sociales dentro del programa.

Los Inclusores Sociales son profesionales con formación en ciencias sociales o humanas (Comisión de Integración Social y Salud [CISS] 2010, diap. 6) contratados por el operador del C.C., deben tener dos años mínimo de experiencia en trabajo con comunidades. Los Inclusores son actores cardinales para la garantía de los objetivos que persigue el programa, ellos tienen que procurar ~~per~~que la población atendida supere su condición de vulnerabilidad. Así como ellos mismos lo mencionan “el Inclusor es un garante de derechos” (Grupo focal 2014, párr. 4). A pesar de ser contratado por el operador privado, el Inclusor es responsable del rol y las tareas que desde Secretaría Distrital de Integración Social se le han asignado. Son variadas y numerosas las actividades del Inclusor como lo muestra la tabla a continuación:

Tabla 2. Funciones de los Inclusores Sociales

1. Desarrollar e implementar en el Comedor Comunitario la línea técnica de inclusión social (Proyecto 515)	9. Participación activa en espacios públicos y sociales
2. Preparara y ejecutar en plan de acción del Comedor Comunitario con base en lo establecido en el anexo técnico	10. Realización de procesos formativos en nutrición, ciudadanía, derechos y productividad.
3. Gestionar con las entidades locales y distritales, con el sector privado y con el tercer sector	11. Sensibilización sobre la Política Pública de Seguridad Alimentaria del Distrito
4. Atención psicosocial a población vulnerable	12. Caracterización de las necesidades, habilidades y destrezas de la población: <ul style="list-style-type: none"> • Cartografía Social • Recuperación Histórica
5. Desarrollo de proyectos productivos	13. Organización y orientación del comité o asociación de usuarios
6. Gestión de capacitaciones de educación formal para jóvenes y adultos	14. Actividades lúdicas y recreativas
7. Empoderamiento de personas en edad productiva a nivel laboral y personal	15. Fortalecimiento de la red de participantes de la localidad
8. Fomentar espacios de convivencia	16 Gestión de alternativas económicas:

	<ul style="list-style-type: none"> • Banca de Talentos y Oportunidades • Mesa Productiva <p>17 Acciones transversales de la inclusión social:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generación de pactos de convivencia • Construcción e implementación colectiva del manual de convivencia • Referenciaciones a servicios sociales <p>Desarrollo de estrategias de información y comunicación</p>
--	--

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información suministrada por el Acta numero 20 de la Comisión de Integración Social y Salud (CISS 2010, diap. 6 y 7)

El Includor Social es la persona que tiene contacto de manera permanente y directa con los usuarios, su labor es cardinal dentro del programa, quizá una de las más importantes. Sin embargo, ellos mismos lo manifiestan, la carga excesiva de actividades y requerimientos, limitan la efectividad de su labor para el cumplimiento de las metas del programa:

Al final a un solo profesional se le encarga demasiado, demasiada carga laboral. Pienso yo que los procesos tienen una intención y tienen una lógica que para mí parecen estar bien, el problema es cuando el grupo es tan exageradamente grande para un solo Includor, ahí es donde uno empieza a ver qué podría hacerlo mejor pero toca dejar hasta acá, o que aquí se pudo hacer lo mejor pero entonces llegan a otro proyecto y allá no fue lo mismo. Todo esto se convirtió en una meta, y puede que uno tenga la conciencia de decir bueno actué de esta forma, pero de igual forma la sobre-oferta del programa abruma a las personas y las está estancando. (Grupo focal 2014, párr.5)

De lo anterior puede inferirse que la labor del Includor se llega a verse envuelta el dilema de cobertura *versus* calidad que obstaculiza la consecución de metas deseables en términos de inclusión social e instalación de capacidades en los usuarios.

Luego de realizado este acercamiento al funcionamiento del programa y al rol del Includor, sus alcances y limitaciones dentro del programa; conviene a continuación, presentar los resultados de la aplicación del instrumento de encuesta diseñado para diagnosticar el escenario de las capacidades ciudadanas de los usuarios de los C.C.

2.2 Capacidades ciudadanas en los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar

La elaboración de este acápite se sustenta fundamentalmente en los datos recolectados por la aplicación de un formato de encuesta a los usuarios de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar⁸. Este momento del diagnóstico se realizó con 320 personas quienes constituyen la muestra representativa del ejercicio⁹. En consideración con las dimensiones de la información obtenida con la encuesta¹⁰, fue necesario utilizar el programa de análisis estadístico SPSS para hacer operativos los más de seis mil datos que arrojó el estudio.

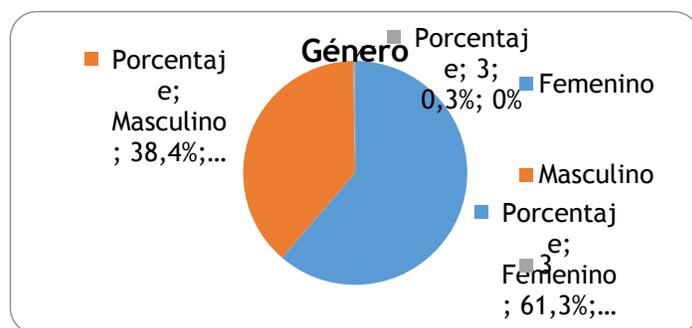
En primer lugar, conviene caracterizar a la muestra de la encuesta con base en las respuestas suministradas. Para comenzar, en referencia con los grupos etarios, es preciso señalar que alrededor del 80% de la población encuestada corresponde al grupo entre 5 y 17 años, esto a razón de que la población que más acude a los C.C. son niños, adolescentes y adultos mayores, de acuerdo a la tabla de frecuencia a continuación:

Tabla 3. Edad de los encuestados: frecuencia

Edad	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
5-17	255	79,7	79,7	79,7
18-28	15	4,7	4,7	84,4
29-55	34	10,6	10,6	95,0
56 o más	16	5,0	5,0	100,0
Total	320	100,0	100,0	

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información suministrada por la encuesta aplicada a los usuarios de los C.C. (Anexo 13.1)

Gráfico 1. Diagrama circular: Género de los encuestados



Continuando con la caracterización, este diagrama circular muestra que la mayoría de los beneficiarios de los C.C. son mujeres.

⁸ La ficha técnica del estudio está contenida en el Anexo 11.

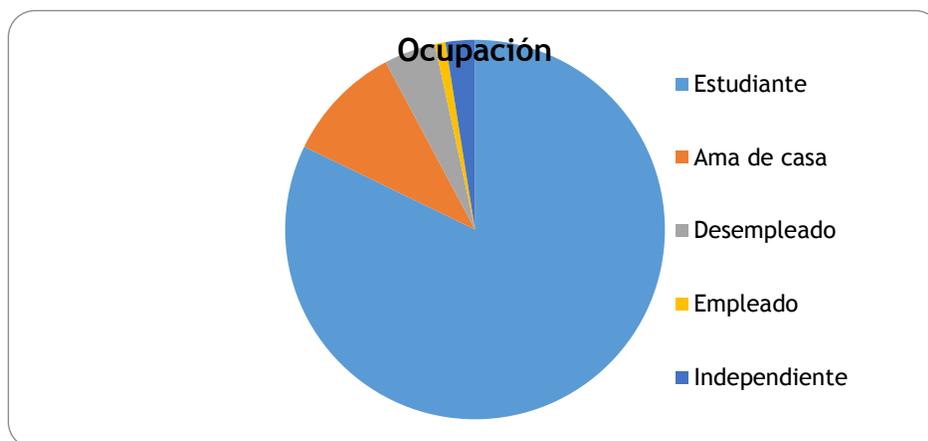
⁹ El cálculo de la muestra representativa puede verse en el Anexo 12.

¹⁰ El formato de encuesta se encuentra adjunto en el Anexo 13.

Fuente: Diagrama elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información suministrada por la encuesta aplicada a los usuarios de los C.C. (Anexo 13.2)

Las dos características poblacionales anteriormente mencionadas, están intrínsecamente relacionadas con otros atributos de la encuesta como el tipo de ocupación. Por ejemplo, puede establecerse una relación entre el hecho de que la mayoría de los encuestados son menores de edad con el elevado porcentaje de estudiantes que registra el gráfico de “ocupación”. Así como también, puede entablarse una correlación entre el género con el escenario en donde la ocupación “ama es casa” es la segunda respuesta con mayor frecuencia, una relación que obedece a razones contextuales, en tanto que son las mujeres quienes en su mayoría se hacen cargo de las labores del hogar. Lo que es interesante de observar en este caso en particular, es que ser responsables de las tareas domesticas, no excluye a estas mujeres de la vulnerabilidad e inseguridad alimentaria.

Gráfico 2. Diagrama circular: Ocupación de los encuestados



Fuente: Diagrama elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información suministrada por la encuesta aplicada a los usuarios de los C.C. (Anexo 13.8)

Por otra parte, el siguiente ítem de caracterización al análisis del componente de integración social del programa. La encuesta indagó acerca de las condiciones de discapacidad y también sobre si existe población víctima del desplazamiento forzado en la comunidad beneficiaria de los C.C.

Gráfico 3. Diagrama circular: Población desplazada de los usuarios encuestados



Fuente: Diagrama elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información suministrada por la encuesta aplicada a los usuarios de los C.C. (Anexo 13.6)

Como lo explica el grafico arriba, casi el 16% de las 320 personas encuestas son desplazados por la violencia; mientras que el 84% de los usuarios atraviesan por alguna situación de discapacidad. De acuerdo a los criterios de ingreso presentados en el primer capítulo de este documento, y a las explicaciones de los Inclusores Sociales; para la Subdirección Local de Integración Social “las personas que están en situación de desplazamiento y discapacidad tienen una serie de bonos adicionales, porque eso sí, a ellos les dan más prioridades y más beneficios que a las otras familias” (Grupo focal 2014, párr.25).

Gráfico 4. Diagrama circular: Situación de discapacidad de los usuarios encuestados



Fuente: Diagrama elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información suministrada por la encuesta aplicada a los usuarios de los C.C. (Anexo 13.5)

El tratamiento especial que reciben estos grupos poblacionales con niveles de vulnerabilidad individual y contextual altos, obedece a la intención de la SDIS de garantizarles un alimento e integrarlos efectivamente a la sociedad. Al respecto Amartya Sen señala que aun cuando hay unos estándares de funcionamiento elementales que todos quisiéramos alcanzar, como estar nutridos adecuadamente, o tener buena salud; hay individuos como las personas en condición de discapacidad para los que estos funcionamientos pueden diferir porque “la ponderación que le dan a estos funcionamientos y la valoración de las ventajas individuales y sociales tiene en cuenta estas variaciones” (Sen, 1993, pág. 56). Así pues, estas personas se benefician de los servicios del C.C. de manera amplia. Sin embargo, como el mismo Sen argumenta, es un error pensar que estas poblaciones a raíz de sus condiciones, deben ser tratados como objetos pasivos: “ver a los objetos focalizados como pacientes y no como agentes puede menos cavar el propósito de erradicar la pobreza (...) Más podría ganarse en la lucha contra la pobreza si se adopta una visión más centrada en la actividad” (Sen 2003, pág. 556). Focalizar a estos grupos poblacionales de la manera inadecuada trae consecuencias directas sobre la manera en como ellos se conciben a sí mismos y en cómo actúan en relación a los servicios subsidiados:

Hay familias que llevan 15 o 20 años desplazadas, y siguen argumentando que son desplazadas, que les den los servicios porque siguen siendo desplazadas. Entonces a lo que apunta la Secretaria es a que ellos aprovechen como debe ser ese proyecto, pero de verdad que se pierde y se convierte en asistencialismo. Entonces ahí es en donde está la situación grave porque la gente no toma esa conciencia de que el momento en el que están ahí en el comedor es por lo menos para prepararse, pero no, las familias se acomodan ahí (Grupo focal 2014, párr.25)

En relación a lo anterior, es pertinente reflexionar acerca de las consecuencias que trae el proceso de focalización para la vida y los imaginarios de estas poblaciones, ya que así como lo argumenta Sen “debe distinguirse entre los diferentes tipos de acciones y reacciones que se deben tomar en cuenta en toda política de combate contra la pobreza” (Sen 2003, pág. 556). De acuerdo a la evidencia, puede afirmarse que el proceso de focalización por el cual se selecciona a las personas con más elevados índices de vulnerabilidad en suma a la falta de criterios y cumplimiento de protocolos para el egreso de los programas puede despojar a los usuarios de su capacidad de acción y constituir limitaciones para que den un salto en sus

condiciones particulares, porque se convierten en sujetos dependientes del sistema subsidiado de alimentación, así como lo señala una participante del grupo focal:

Entonces ahí es en donde uno tiene que entrar hacia la conciencia de las personas y hacer que ellos mismos sientan la necesidad de “¡hombre! yo ya me puedo retirar de este proyecto, ya me puedo salir de esto, ya fue provechoso para mi vida” y entonces por lo menos que vengan otras personas. Pero eso es muy difícil, por más que se haga ese proceso de concienciación así fuerte, es muy difícil que la gente lo haga. (Grupo focal 2014, párr.26)

Así las cosas, la población vulnerable que es beneficiaria de los C.C., carece de un sentido de corresponsabilidad social frente a la premisa de que la institucionalidad le garantiza unos derechos, pero también exige de su parte unos deberes básicos, como por ejemplo, retirarse de los programas luego de superar las condiciones por las cuales entraron, en consecuencia, estos individuos: “quieren ser lo más vulnerable posible para quedarse en el Comedor por comodidad Entonces eso ya es mentalidad de mendicidad de todo el mundo y más en esos sectores, porque siempre es a recibir todo lo que me pueda dar el gobierno gratis, pero yo no dar nada” (Grupo focal 2014, párr.36).

De lo anterior, puede apreciarse como en lugar de generar incentivos para el asenso en la escala social, la manera en cómo está diseñado el espectro de los criterios para el ingreso y egreso de los C.C., genera externalidades negativas que bloquean las capacidades ciudadanas de los usuarios al no conseguir que ellos surjan de su condición de vulnerabilidad por fuera de la asistencia social.

Así como ocurre con los dos grupos poblacionales anteriormente analizados, esta realidad se presenta también con otros sectores que son beneficiarios de los C.C., motivo por el cual, enseguida se hará un acercamiento a otros resultados del trabajo de campo.

En coherencia con lo anterior, se procederá a hacer una relación entre el puntaje del Sisben (por ser una variable fundamental dentro de esta investigación) y el número de años que la población lleva siendo beneficiaria, ya que esto último se constituye como un indicador fundamental para determinar el escenario de las capacidades ciudadanas dentro del programa. De acuerdo a la información contenida en el Anexo 14,1, es conveniente realizar el análisis de entre estas dos variables en tanto que coeficiente Pearson¹¹ es de 0,88, lo que significa

¹¹ La correlación Pearson entre dos variables refleja el grado en que las puntuaciones están asociadas. El valor del índice de correlación varía en el intervalo [-1,1]: entre más cercano este el índice a 1, mayor será el grado de correlación (UCM .s.f. pág. 3).

que hay una correlación alta. La siguiente, es una tabla de contingencia que muestra año por año la frecuencia de los puntajes del Sisben de las personas que ingresan al C.C:

Tabla 4. Correlación entre el puntaje Sisben y el año de ingreso al C.C.

Año de ingreso al Comedor	Puntaje Sisben							Total
	10-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	7	
2006	2	3	1	8	1	1	0	16
2007	3	3	5	3	0	0	0	14
2008	2	4	2	2	0	0	0	10
2009	8	3	2	3	3	0	0	19
2010	5	8	3	3	2	2	1	24
2011	9	12	3	6	2	2	0	34
2012	14	25	4	5	5	5	0	58
2013	20	22	12	15	9	1	2	81
2014	14	20	9	9	7	5	0	64
Total	77	100	41	54	29	16	3	320

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información suministrada por la encuesta aplicada a los usuarios de los C.C. (Anexo 14.1)

Lo primero que se quiere analizar con base en esta relación de contingencia es que durante los primeros años de operación, la mayor parte de usuarios que registra el diagnóstico, ingresaron sin detentar los puntajes del Sisben más bajos¹². Solo a partir de 2010 a los Comedores Comunitarios comienza a asistir con mayor frecuencia la población con menores puntajes Sisben. De lo anterior se infiere que las personas que son beneficiarias de los C.C. hace más de 8 años han encontrado la manera de permanecer dentro del programa a pesar de su extensa temporalidad como usuario y las posibilidades que éste ofrece para que mejoren sus condiciones de vida.

Así como lo explicaba el primer capítulo de este documento, los usuarios utilizan un sin número de recursos para manipular a los sistemas y permanecer dentro de los programas subsidiados. Esto bien lo explica Sen al señalar que “cuando un subsidio está destinado a los pobres identificados como tales con base en cierto criterio, quienes no cumplen con éste pueden aparentar que lo hacen proporcionando información falsa” (Sen 2003, pág. 556). Así

¹² Entiéndase como bajos los puntajes que se acercan a 0 (UCM .s.f. pág. 3).

las cosas, esta población tiene un alto incentivo para demostrar que son pobres, y como lo argumenta una de las Inclusoras Sociales, estos usuarios no encuentran motivos para mostrar que tienen mejores condiciones de vida, como lo evidencia el ejemplo a continuación:

El otro día preguntaba: ¿pero cuál es su salario? -Nada, no tengo ningún tipo de ingreso y yo -pero tienes que comer algo, dime con que comes, ¿el domingo que haces?- Lo que me regalan los vecinos y yo -bueno si, pero entonces explícame, hasta que dicen sí, tengo familias en acción, son 40 mil pesos. Entonces bajo esas condiciones que se han creado para acceder al proyecto tengo que ser muy pobre y si no lo soy pues me vuelvo pobre. (Grupo focal 2014, párr.32)

El temor por ser excluido de los beneficios del C.C. lleva al usuario promedio a hacer trampa en las evaluaciones que la SDIS adelanta acerca de su evolución dentro del programa. Las visitas domiciliar y las entrevistas se han convertido para ellos, en escenarios evitables. Esta es una práctica consagrada por la tradición y el uso, (Sen 2003, pág. 556) que enciende una alerta acerca del bloqueo de los usuarios y la capacidad del programa para generar movilidad social. Sin embargo, aunque sin duda, habrá quien haga trampa y no sea descubierto, habrá otros que no lo harán y siempre será mejor esto como resultado general, que no aplicar focalización alguna y dar el subsidio a todo el mundo. (Sen 2003, pág. 556) Al respecto, salta a la vista el reto que tiene el sistema de focalización de los Comedores Comunitarios para seleccionar de mejor manera a sus usuarios, así como también, para eliminar los incentivos perversos que tienen los usuarios para querer permanecer dentro del programa.

Esta investigación diagnóstica, se trazo un objetivo en referencia a las recomendaciones suscitadas por el trabajo de campo que consiste en contribuir a la construcción de una propuesta, que permita visualizar un escenario en donde se potencialicen las capacidades ciudadanas dentro de los C.C. Objetivo que será competencia del tercer y último capítulo de este documento.

3. RECOMENDACIONES PARA UN COMEDOR COMUNITARIO QUE POTENCIALICE LAS CAPACIDADES DE SUS CIUDADANOS

El último momento de esta investigación diagnóstica es la propuesta de solución. Así las cosas, este capítulo se ocupará de sugerir los elementos que puedan constituirse como una alternativa o complemento en el proceso de focalización de los usuarios de los Comedores Comunitarios y del funcionamiento al interior del programa para la construcción de capacidades ciudadanas. Estas recomendaciones, son el producto de las ideas propias de la autora de este trabajo de grado, con base en la experiencia de la investigación.

Como resultado del diagnóstico que sustenta esta investigación, se plantea la necesidad de empoderar al ciudadano, que es sujeto de los beneficios de los Comedores Comunitarios, con la instalación de capacidades que le permitan desarrollarse libremente al margen de las lógicas de la asistencia.

Para conseguir esto, en primer lugar, es necesario, así como lo señala en entrevista la asesora regional de la CEPAL en Colombia, Olga Lucia Acosta, que en los C.C. haya una mayor vinculación del papel del ciudadano para que “en una construcción conjunta de una senda de bienestar social, los ciudadanos expresen cuáles son sus limitaciones y cuáles son las oportunidades que la sociedad le ha negado” en referencia a los temas que le competen al programa. Bajo este esquema, el C.C. podría establecer unos criterios de focalización, y egreso más acordes a los contextos, lo que posiblemente mitigaría las manipulaciones a las que el sistema se enfrenta, ya que un proceso de construcción de programa, atravesado por la participación ciudadana, tiene efectos sobre la asignación de beneficios que ataquen directamente las necesidades manifiestas por los ciudadanos. Con esto, además de lograr un diseño institucional más acertado, el hecho de involucrar a los usuarios en la construcción participativa, activa su capacidad como ciudadanos al momento de opinar, abstenerse, proponer o denunciar su inconformismo.

Luego de ingresar bajo unos criterios contruidos en espacios de participación, los ciudadanos requieren del acompañamiento de los Inclusores Sociales para que les sea posible gozar de la amplia oferta institucional, capacitarse de manera real en temas de ciudadanía, participar de espacios de corresponsabilidad social y estar acompañados en su proceso de superación de las condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional. Sin embargo, los

propósitos de este acompañamiento solo tendrá efecto real si hay un fortalecimiento institucional: debe replantearse el número de usuarios asignados a cada Inclusor, ya que hoy en día, cada uno debe hacer seguimiento a un número que oscila entre los 300 y 500 usuarios, lo que desborda la capacidad de estos profesionales y limita los efectos de su labor. Así las cosas, la propuesta consiste en que a cada Inclusor Social le sea asignada una carga laboral con menores dimensiones pero más específica y contundente.

Por otra parte, se propone un fortalecimiento de las capacidades ciudadanas a través de la garantía de un escenario en el que los usuarios puedan desarrollarse libremente porque así como lo señala Sen, en su libro “Desarrollo y Libertad”, es imperativo colocar a la libertad en el centro de los fines y medios del desarrollo. (Sen 2000, pág. 75) En la misma dirección “en este enfoque, los individuos han de verse como seres que participan activamente -si se les da la oportunidad- en la configuración de su propio destino, no solo como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo” (Sen 2000, pág. 75).

Así las cosas se propone un modelo en el que los usuarios de los Comedores Comunitarios se gradúen de distintas etapas del programa, porque así como lo señala Camacho, uno de los grandes problemas “es más un tema del diseño de los programas de graduación, no tanto del sistema de focalización, mejor dicho”. (Camacho 2014, párr. 16)

Entonces “las personas que han superado la condición de pobreza multidimensional, se supone que se deben graduar de la red, esa es la filosofía que debe haber detrás los mecanismos de salida” (Alvarado 2014, párr. 1). Con la graduación de los usuarios del programa se combate el hecho de que los usuarios se aferren a las lógicas de la asistencia.

Sin embargo, la institucionalidad no cuenta con herramientas reales para determinar cuando un usuario debiera graduarse del programa, por lo que se sugiere la necesidad de establecer una metodología clara que determine cuando el usuario está en la capacidad de desarrollarse libremente al salir del C.C.

En un intento por solucionar este dilema, el presente documento propone un indicador que posibilite la medición de diferentes dimensiones que dan cuenta de asuntos de libertad, ciudadanía y seguridad alimentaria. La propuesta consiste en la aplicación de un indicador

denominado: “Nivel de preparación para graduarse del Comedor Comunitario: empoderando las Capacidades ciudadanas en Ciudad Bolívar”

Tabla 5. Indicador: “Nivel de preparación para graduarse del Comedor Comunitario: empoderando las Capacidades ciudadanas en Ciudad Bolívar”

Indicador	Punto de Observación	Subpuntos de Observación	Medio de verificación	Insumos	Producto a obtener	Responsable
“Nivel de preparación para graduarse del Comedor Comunitario: empoderando las capacidades ciudadanas en Ciudad Bolívar”	Referencia al desarrollo de actividades relativas a la vida en comunidad y la integración social	Los usuarios participan de los espacios comunitarios que suscita el C.C. como: las asambleas, espacios de actividad lúdica y actividades de capacitación.	Seguimiento por parte de los Inclusores Sociales a la participación de los usuarios en las actividades	Reportes de los Inclusores Sociales a la Secretaría de Integración Social Material audiovisual Planillas de asistencia	Informe evaluador de carácter descriptivo/ cualitativo	Inclusores Sociales
	Referencia al desarrollo de una actividad productiva	El usuario se desenvuelve de manera autónoma en una actividad legal que le representa ingresos económicos suficientes para su autosostenimiento	Seguimiento y monitoreo por parte de los Inclusores Sociales	Entrevista cualitativa	Diligenciamiento de un <i>check list</i> dispuesto por la Subdirección Local de Integración	Inclusores Sociales
		El usuario está vinculado de manera formal a un trabajo.	Seguimiento y monitoreo por parte de los Inclusores Sociales	Entrevista cualitativa, contrato laboral		
	Referencia a la superación de la inseguridad alimentaria y nutricional	El usuario consigue por sí mismo acceder a mínimo 3 comidas diarias	Seguimiento y monitoreo por parte del nutricionista del C.C.	Entrevista cuantitativa	Diligenciamiento de un <i>check list</i> dispuesto por el equipo de nutricionistas del programa	Nutricionista del C.C.
		El usuario alcanza el peso y talla ideal.	Seguimiento y monitoreo por parte del nutricionista del C.C.	Consulta médica		
	La SLIS lidera la unión de institutos y secretarías del Distrito que se alían para	Se gesta un acuerdo interinstitucional para contribuir a la superación de las	Firma del documento de adopción del acuerdo por parte de	Documento de adopción del		

Fuente: Indicador elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en el diagnóstico realizado a lo largo de la investigación

4. CONCLUSIONES

A lo largo esta investigación, se ha analizado al Sisben como instrumento de focalización del programa de Comedores Comunitarios, ahondando en la conformación, estructuración y organización esta relación y en los efectos de la misma en la población objetivo. Aún cuando en el segundo capítulo se presenta la relación de las variables de estudio bajo la teoría de Amartya Sen, es preciso hacer una breve articulación de los resultados expuestos anteriormente a manera de conclusión.

Con relación al objetivo inicial, luego del trabajo desarrollado en el transcurso de la investigación, y a través de hechos concretos, se pudo evidenciar que, en primer lugar, el proceso de focalización de la pobreza se hace necesario en tanto que permite identificar la población vulnerable y concentrar los esfuerzos estatales, a través de la asignación del gasto público, para mitigar y buscar soluciones a dicha situación. Aunque esta caracterización de la población ha tenido varios detractores que se involucran en el debate de focalización vs universalización, se evidenció que no son temas excluyentes y que por el contrario el primero es el camino para la obtención del segundo en tanto que se crean escenarios óptimos para la población vulnerable, teniendo como fin alcanzar los mismos derechos de los que goza la población no focalizada.

Por otra parte, esta investigación encontró que la responsabilidad del bloqueo de capacidades ciudadanas en los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar, no puede atribuirse exclusivamente al uso del Sisben como dispositivo de focalización, en tanto que, más allá de los criterios bajo los cuales los usuarios ingresan al C.C., el diseño del programa contiene unas limitaciones propias que coartan la libertad del usuario para que tenga un normal desarrollo por fuera de las lógicas de la asistencia. Además, cabe señalar que es incorrecto responsabilizar únicamente al Sisben de los vicios a los que se ven tentados los usuarios para manipular la información que les permitiría continuar dentro del programa, esto porque la naturaleza del programa, el manejo que le dan sus funcionarios y la falta de capacidad institucional para el cumplimiento de sus objetivos son factores que inciden directamente sobre la población objeto de los Comedores.

Finalmente, este trabajo encontró pertinente diseñar el indicador contenido en el capítulo tres, en tanto que se descubrió que a pesar de la voluntad de garantizar los derechos sociales de la población objetivo, los C.C. tienen serias deficiencias en el establecimiento de metodologías claras para el ingreso, permanencia y egreso de los usuarios dentro del programa, así como también para medir sus resultados y la evolución de la población beneficiaria. A causa de la ausencia de herramientas de monitoreo reales, el indicador aquí dispuesto se constituye como una herramienta que sugiere elementos para la instalación de capacidades ciudadanas de los usuarios de los C.C. de Ciudad Bolívar.

BIBIOGRAFÍA

Capítulos o artículos en libro

Sen, A. (1993). Capacidades y Bienestar. En M. Nussbaum y A. Sen (Comp.), *La Calidad de Vida*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. En A. Sen, *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

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

Otros documentos

Constitución Política de Colombia. (1991). De los principios fundamentales. Disponible en: <http://bit.ly/1kOhrXf>

Congreso de la República de Colombia. (1993). “Ley 60 de 1993 por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” Diario Oficial 40987. Bogotá.

Comisión de Integración Social y Salud –CISS. (2010). Acta número 020 del 21 de septiembre. Bogotá. Disponible en: <http://bit.ly/1ohy4jW>

Departamento Nacional de Planeación –DNP. (s.f.). Sisben III- Información-Básica. (Presentación Power Point) Bogotá. Disponible en: <http://bit.ly/1ngTNZx>

Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2008). Diseño del índice Sisben en su tercera versión –Sisben III. Bogotá.

Pérez, A.M. (2013). La focalización de la pobreza versus la construcción de capacidades ciudadanas: El dilema de los Comedores Comunitarios en Ciudad Bolívar. Proyecto de investigación diagnóstica y propuesta de solución. Bogotá.

Secretaría Distrital de Integración Social -SDIS. (2013). Servicio social: Atención Integral a personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional en Comedores Comunitarios-Centros de Referencia y Desarrollo de Capacidades. Bogotá.

Universidad Complutense de Madrid-UCM. (s.f.). Guía breve de IBM SPSS Statistics 19. Madrid. Disponible en: <http://bit.ly/1s7IMwR>.

Entrevistas

Acosta, O. y Pardo, R. (2014, 18 de julio). Asesora Regional de la CEPAL en Bogotá y Consultora de la oficina de la CEPAL en Bogotá, respectivamente.

Alvarado, F. (2014, 23 de julio). Asesor de la Subdirección de Promoción Social Calidad de Vida del Departamento Nacional de Planeación DNP.

Camacho, A. (2014, 8 de julio). Profesora de la Facultad de Economía de la universidad de los Andes.

Ducua, P. (2014, 7 de julio). Contratista de la Subdirección Local de Integración Social Ciudad Bolívar, responsable del programa Comedores Comunitarios.

Grupo Focal

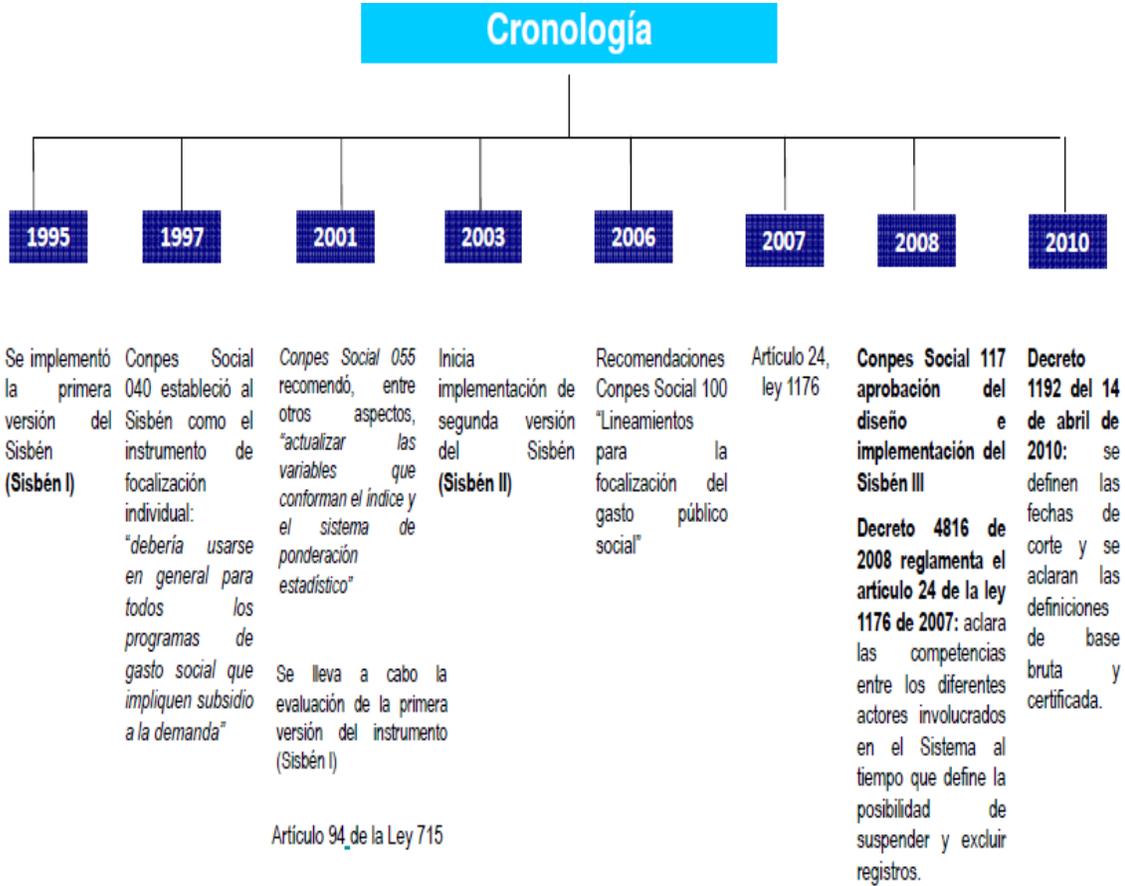
Grupo Focal con Inclusores Sociales de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar.
(2014, 8 de julio). Mesa de Integración Social, Subdirección Local de Integración Social. Bogotá.

Encuesta

Encuesta aplicada a usuarios de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar (2014, 13 al 21 de julio). Bogotá.

ANEXOS

Anexo 1. Cronología de la evolución del Sisben



Fuente:(Departamento Nacional de Planeación s.f. diapositiva 15).

Anexo 2. Comparaciones entre el Sisben II y el Sisben III

Comparaciones entre el Sisbén II y el Sisbén III

Aunque el Sisbén II y el Sisbén III son ambos índices de estándar de vida, tampoco son estrictamente comparables. Varios son los cambios metodológicos y temáticos introducidos en el Sisbén III que sustentan esta afirmación:

- El Índice Sisbén III incluye diferentes dimensiones y variables a las del Sisbén II. Se excluyeron variables del Sisbén II por razones de manipulación y desgaste de la capacidad para discriminar la población pobre. Así mismo, el Sisbén III incluye nuevas variables teniendo en cuenta que el índice es una medida de estándar de vida, en particular, incluye variables relacionadas con la salud y la vulnerabilidad individual y contextual.
- El Índice Sisbén III se calcula utilizando el método Conjuntos Borrosos, mientras que el Sisbén II se apoya en el método Prinqual.
- El Índice Sisbén III se estima para tres desagregaciones geográficas (14 principales ciudades, resto urbano y rural), mientras que el Sisbén II se adoptan dos zonas: urbana y rural.

En cuanto al uso del nuevo índice destacamos los siguientes puntos:

- Se conserva la continuidad en el puntaje de tal manera que, al igual que el Sisbén I y II, el Sisbén III varía entre 0 y 100.
- En el Sisbén III se modifica la definición de niveles generales para todos los programas sociales. No hay una única definición de puntos de corte que identifique niveles Sisbén para todos los programas sociales, éstos están en discreción definirlos de acuerdo con sus objetivos y las características de su población potencialmente beneficiaria. Con esto se busca aprovechar en mayor medida el potencial del índice de focalización en función de la depuración y el rediseño de los procesos de focalización de los programas sociales, tal como lo definió el CONPES Social 100 de 2006.
- El método estadístico aplicado permite obtener un puntaje total y puntajes por dimensiones. Los programas sociales contarán con información adicional para identificar y seleccionar sus beneficiarios.

Fuente: (DNP 2008, pág. 25)

Anexo 3. Componentes Índice Sisben III

SALUD	EDUCACIÓN	VIVIENDA	VULNERABILIDAD
<ul style="list-style-type: none"> • Discapacidad permanente • Adolescente con hijo 	<ul style="list-style-type: none"> • % adultos con analfabetismo funcional • % inasistencia escolar • Atraso escolar • % niños trabajando • % adultos con secundaria incompleta o menos 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de unidad de vivienda • Fuente de agua para consumo • Tipo de conexión sanitario • Exclusividad del sanitario • Material de los pisos • Material de las paredes • Eliminación de basuras • Tipo de combustible para cocinar • Hacinamiento 	<p><u>Individual:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de personas en el hogar • Tipo de jefatura • Tasa de dependencia demográfica • Tenencia de activos <p><u>Contextual:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • % Tasa de mortalidad infantil (municipal) • % Tasa de homicidios (municipal) • % Tasa cobertura neta por nivel educativo (municipal) • % Uso de servicios de salud general dada una necesidad (municipal)

Fuente: (DNP 2008, pág. 11).

Anexo 4. Ficha de clasificación socioeconómica Sisben. Cara A



DNP
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN
DPS - Grupo Calidad de Vida

SISBÉN - COLOMBIA
SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DE POTENCIALES BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES
FICHA DE CLASIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA

CARA A
Sisben

Formulario # _____ de _____

1 No. de ficha _____

I. IDENTIFICACIÓN

2 Departamento _____ 3 Municipio _____ 4 Zona 1 Cabecera 2 Centro poblado 3 Rural disperso

5 Sector _____ 6 Sección _____ 7 Manzana _____ 8 Comuna o localidad _____ 9 Barrio o corregimiento _____

10 Vereda _____ 11 Dirección _____ 12 Teléfono fijo _____

II. DATOS DE LA UNIDAD DE VIVIENDA	III. DATOS DEL HOGAR	IV. DATOS DEL HOGAR																	
<p>13 Tipo de unidad de vivienda 1 Casa o apartamento 2 Cuarto 3 Otro tipo de unidad de vivienda 4 Casa indígena</p> <p>14 Material predominante de las paredes exteriores 1 Bloque, ladrillo, piedra, madera pulida 2 Tapia pisada, adobe 3 Bahareque 4 Material prefabricado 5 Madera burda, tabla, tablón 6 Guadua, caña, estera, otro vegetal 7 Zinc, tela, cartón, lutas, desechos, plásticos 8 Sin paredes</p> <p>15 Material predominante de los pisos 1 Alfombra o tapete, mármol, parquet, madera pulida y lacada 2 Baldosa, vinilo, tableta o ladrillo 3 Cemento o gravilla 4 Madera burda, madera en mal estado, tabla o tablón 5 Tierra o arena 6 Otro</p> <p>La unidad de vivienda cuenta con servicios públicos de 1 Sí 2 No</p> <p>16 Energía eléctrica <input type="checkbox"/></p> <p>17 Alcantarillado <input type="checkbox"/></p> <p>18 Gas natural domiciliario <input type="checkbox"/></p> <p>19 Teléfono <input type="checkbox"/></p> <p>20 Recolección de basura <input type="checkbox"/></p> <p>21 Acueducto <input type="checkbox"/></p> <p>22 Estrato <input type="checkbox"/></p> <p>23 Cómo eliminan principalmente la basura en esta unidad de vivienda 1 La recojen los servicios de aseo 2 La entierran 3 La queman 4 La tiran al patio, lote, zanja o baldío 5 La tiran al río, caño, quebrada, laguna 6 La eliminan de otra forma</p> <p>24 Cuántos cuartos incluyendo sala - comedor tiene esta unidad de vivienda _____</p> <p>25 Cuántos grupos de personas que cocinan por separado hay en esta unidad de vivienda _____</p>	<p>26 Hogar # _____ de _____</p> <p>27 Este hogar vive en 1 Arriendo 2 Propia pagando 3 Propia pagada 4 Otra condición</p> <p>28 Incluyendo sala - comedor cuántos cuartos en total ocupa este hogar en forma exclusiva _____</p> <p>29 Cuántos de estos cuartos usa este hogar para dormir _____</p> <p>30 El servicio sanitario que utilizan es 1 Inodoro con conexión a alcantarillado 2 Inodoro con conexión a pozo séptico 3 Inodoro sin conexión a alcantarillado ni a pozo séptico 4 Letrina, bajamar 5 No tiene → Pase a 34</p> <p>31 Dónde se encuentra el sanitario que usan las personas de este hogar 1 Dentro de la unidad de vivienda 2 Fuera de la unidad de vivienda</p> <p>32 El servicio sanitario es 1 De uso exclusivo del hogar 2 Compartido con otros hogares</p> <p>33 Cuántos sanitarios tiene este hogar _____</p> <p>34 Tiene ducha o regadera conectada a acueducto 1 Sí 2 No</p> <p>35 El agua para consumo la obtienen principalmente de 1 Acueducto 2 Pozo con bomba 3 Pozo sin bomba, jagüey 4 Agua lluvia 5 Río, quebrada, manantial, nacimiento → Pase a 38 6 Pila pública 7 Carrotanque 8 Aguatero 9 Donación</p> <p>36 El agua llega al hogar los siete días de la semana? 1 Sí 2 No → Cuántos días llega? _____</p> <p>37 Los días en que llega el agua, el suministro es continuo las 24 horas? 1 Sí 2 No → Cuántas horas llega? _____</p>	<p>38 En dónde preparan los alimentos las personas de este hogar 1 En un espacio exclusivo para cocinar 2 En un espacio NO exclusivo para cocinar 3 En ninguna parte (no tiene cocina) → Pase a 41</p> <p>39 La cocina o sitio para preparar los alimentos es 1 De uso exclusivo del hogar 2 Compartida con otros hogares</p> <p>40 Cuál combustible o fuente de energía utilizan principalmente para cocinar 1 Electricidad 2 Gas natural domiciliario 3 Gas propano (en cilindro o pipeta) 4 Kerosene, petróleo, gasolina, coque, alcohol 5 Carbón mineral 6 Material de desecho, leña, carbón de leña 7 Ninguno</p> <p>41 Qué tipo de alumbrado utilizan principalmente 1 Eléctrico 2 Solar, bioenergía, otros 3 Kerosene, petróleo, gasolina 4 Vela 5 Ninguno</p> <p>42 El servicio telefónico es 1 De uso exclusivo del hogar 2 Compartido con otros hogares 3 No tiene</p> <p>El hogar cuenta con los siguientes bienes o servicios</p> <p>43 Nevera o enfriador <input type="checkbox"/></p> <p>44 Lavadora <input type="checkbox"/></p> <p>45 Televisor <input type="checkbox"/></p> <p>46 Servicio de televisión por cable o parabólica <input type="checkbox"/></p> <p>47 Calentador de agua o ducha eléctrica <input type="checkbox"/></p> <p>48 Horno microondas <input type="checkbox"/></p> <p>49 Aire acondicionado <input type="checkbox"/></p> <p>50 Computador <input type="checkbox"/></p> <p>51 Equipo de sonido <input type="checkbox"/></p> <p>52 Motocicleta para uso del hogar <input type="checkbox"/></p> <p>53 Tractor para uso del hogar <input type="checkbox"/></p> <p>54 Automóvil para uso del hogar <input type="checkbox"/></p> <p>55 Bienes raíces <input type="checkbox"/></p> <p>56 Total de personas en el hogar _____</p> <p style="text-align: center;">CONTROL DE TRABAJO</p> <p>57 Modo de recolección 1 Barrio implantación 2 Demanda 3 Barrio complementario <input type="checkbox"/></p> <p>58 Entidad o firma que aplica la encuesta _____</p> <p>Responsables</p> <p>59 Encuestador <input type="checkbox"/></p> <p>60 Supervisor <input type="checkbox"/></p> <p>61 Crítico <input type="checkbox"/></p> <p>62 Digítador <input type="checkbox"/></p> <p>Encuesta Verificada 1 Sí 2 No <input type="checkbox"/></p> <p>63 Si la encuesta no es completa marque el resultado de la visita</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Visita</th> <th colspan="3">Fecha</th> <th rowspan="2">Resultado</th> </tr> <tr> <th>Día</th> <th>Mes</th> <th>Año</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td rowspan="2">1 Incompleta 2 Rechazo 3 Personas ausentes</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: right;">Fecha de la encuesta completa _____</p> <p>DECLARACIÓN DEL INFORMANTE: Bajo gravedad de juramento declaro que la información proporcionada es verdadera y autorizo que sea verificada con otras fuentes de información y utilizada para orientar las políticas sociales del gobierno.</p> <p>64 No. Orden _____ Nombre completo _____ Firma _____ 65 Teléfono de contacto _____</p>	Visita	Fecha			Resultado	Día	Mes	Año	1				1 Incompleta 2 Rechazo 3 Personas ausentes	2			
Visita	Fecha			Resultado															
	Día	Mes	Año																
1				1 Incompleta 2 Rechazo 3 Personas ausentes															
2																			

Fuente: (DNP 2008, pág. 32).

Anexo 5. Ficha de clasificación socioeconómica Sisben. Cara B

CÓDIGOS														CARA B			
71 Tipo documento de identidad 0 No tiene 1 Cédula de ciudadanía 2 Tarjeta de identidad 3 Cédula de extranjería 4 Registro civil		74 Parentesco con el jefe del hogar 1 Jefe 2 Cónyuge o compañera(o) 3 Hijo 4 Nieto 5 Padre 6 Hermano 7 Yerno o nuera 8 Abuelo 9 Suegro 10 Tío		75 Estado civil 1 Unión libre 2 Casado 3 Viudo 4 Separado o divorciado 5 Soltero		80 Por enfermedad, accidente o nacimiento tiene alguna de las siguientes condiciones de forma permanente? 1 Ceguera total 2 Sordera total 3 Mudez 4 Dificultad para moverse o caminar por sí mismo 5 Dificultad para bañarse, vestirse, alimentarse por sí mismo 6 Dificultad para salir a la calle sin ayuda o compañía 7 Dificultad para entender o aprender 8 Ninguna		81 En salud es afiliado a 1 Instituto de Seguros Sociales - ISS (Nueva EPS) 2 Regímenes especiales (Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Universidad Nacional, Ecopetrol, Magisterio) 3 EPS Contributiva DISTINTA a 1 ó 2 4 EPS subsidiada (AFS - Administradora de Régimen Subsidiado) 0 Ninguna		84 Tipo de establecimiento educativo 1 Centro de atención u hogares ICDF 2 Guardería, salicuna, preescolar, jardín infantil público 3 Guardería, salicuna, preescolar, jardín infantil privado 4 Escuela, colegio, técnico universitario o universidad pública 5 Escuela, colegio, técnico universitario o universidad privada 6 SENIA 7 Secundaria técnica pública 8 Secundaria técnica privada 0 Ninguno		85 Nivel educativo alcanzado 1 Primaria 2 Secundaria 3 Técnica o tecnológica 4 Universidad 5 Postgrado 0 Ninguno		87 Actividad en el último mes 0 Sin actividad 1 Trabajando 2 Buscando trabajo 3 Estudiando 4 Oficios del hogar 5 Rentista 6 Jubilado, pensionado 7 Invalído		Pase a 89 Pase a 89	

IV. ANTECEDENTES SOCIODEMGRÁFICOS														V. SALUD Y FERTILIDAD		VI. EDUCACIÓN		VII. OCUPACIÓN - INGRESO									
66	67	68	69	70	71	72	73			74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	
No. orden persona	APELLIDOS Renglón 1 primer apellido Renglón 2 segundo apellido	NOMBRES Renglón 1 primer nombre Renglón 2 segundo nombre	1. Hombre 2. Mujer	Extranjero 1. SI 2. No	Tipo de nacimiento 1. Nacido en el país 2. Nacido en el extranjero	Número del documento de identidad	Fecha de nacimiento Día Mes Año			Presente con el padre/madre	Estado civil	Si el cónyuge vive en el país 1. SI 2. No Si el cónyuge vive en el extranjero 1. SI 2. No Si el cónyuge está fallecido 1. SI 2. No Trabaja al exterior de país 1. SI 2. No Ingresos por el extranjero 1. SI 2. No Agregado al núcleo familiar 1. SI 2. No Desocupado permanentemente 1. SI 2. No	En salud es afiliado a alguna EPS 1. SI 2. No	Admisión a control prenatal 1. SI 2. No	Tipo de establecimiento	Último año aprobado	Nivel educativo alcanzado	Actividad en el último mes	Cuántos meses lleva buscando trabajo	Perfiles Ingresos (Alquileres, arrendos, rentas, etc. en el período 1. SI 2. No)	Total ingresos mensuales						
01	1	1									1																
02	2	2																									
03	1	1																									
04	2	2																									
05	1	1																									
06	2	2																									
07	1	1																									
08	2	2																									
09	1	1																									
10	2	2																									
11	1	1																									
12	2	2																									
13	1	1																									
14	2	2																									

Observaciones																											

Fuente: (DNP 2008, pág. 33).

Anexo 6. Prensa acerca de limitaciones en la focalización del Sisben



Fuente: (DNP sf diapositiva 25).

Anexo 7. Ficha técnica: Grupo focal con Inclusores Sociales

Subdirección Local de Integración Social- Ciudad Bolívar

Mesa de Inclusión Social

Objetivo grupo focal	
Identificar los alcances y limitaciones del funcionamiento de los Comedores Comunitarios en la construcción de capacidades ciudadanas	

Fecha	Julio 8 de 2014
Lugar	Subdirección Local de Integración Social, Localidad de Ciudad Bolívar. Realizado en el marco de la Mesa de Inclusión Social

Hora	4:30 pm
Duración	1:20 minutos

Grupo	
Moderador	Ana maría Pérez Vargas
Invitados	8 Inclusores Sociales

Fuente: Ficha técnica elaborada por la autora del presente trabajo de grado para el desarrollo del grupo focal con los Inclusores Sociales (Grupo focal 2014).

Anexo 8. Matriz de sistematización grupo focal con Inclusores Sociales

Fuente: Matriz de sistematización elaborada por la autora del presente trabajo de grado con la información recolectada en el grupo focal puesto en marcha con los Inclusores Sociales de los C.C. de Ciudad Bolívar (Grupo focal 2014).

Puntos de discusión	Resultados
<p>Referencia al rol del Inclusor Social dentro de los Comedores Comunitario</p>	<p>Mujer 1 : Profesional de ciencias humanas con mínimo dos años de experiencia (Párr.1)</p> <p>Hombre 1: Velar por superar las condiciones de vulnerabilidad social de las personas que asisten a los comedores, los que tengan características, como por ejemplo: niños, niñas y adolescentes, madres gestantes, adultos mayores, jóvenes y adultos en edad productiva pero sin redes de apoyo. (Párr.2)</p> <p>Mujer2: Somos garantes de derechos de la población en condición de vulnerabilidad dentro de los comedores, especialmente en el tema alimenticio Párr.3)</p> <p>Hombre 2: Garantes de derechos(Párr.4)</p> <p>Mujer4: A mí me parece importante que digamos para estos procesos que realmente haya un acompañamiento y creo que la intención esta, aquí lo que faltaría sería que todos los programas estuvieran completamente compaginados, que fuera como muy específico en desempeños y que se cumpliera, que si decimos hacer un acompañamiento a una familia que ya lleva unos cuatro años y decirle “es que ya tuviste tu oportunidad” y fuera a decir “claro” y que no te fueras a ámbito ya lleva bastante, porque es que si todos estuviéramos compaginados con nuestros procesos... a mí me parece más útil que en todos los procesos formativos que fuera acompañamiento más cerrado, en el proyecto de comedores, en el proyecto hasta de las mismas referentes locales que es como que al final a un solo profesional se le encarga demasiado, demasiada carga laboral. Entonces, cuando está la posibilidad de que existan, digamos dos Inclusores, puede que también se un poco... quizás un proceso también formativo para los dos, un de acompañamiento para los dos, pero también sea un proceso en el que nos podamos complementar, o sea, que no sean tan exageradas las metas. Pienso yo que los procesos tienen una intención y tienen una lógica que para mí parecer están bien, el problema es cuando el grupo focal es tan exageradamente grande para un solo Inclusor, ahí es donde uno empieza a ver qué podría hacerlo mejor pero toca dejar hasta acá, o que aquí se pudo hacer lo mejor pero entonces llegan a otro proyecto</p>

	<p>allá no fue lo mismo. Todo esto se convirtió en una meta, y puede que uno tenga la conciencia de decir bueno actué de esta forma, pero de igual forma la sobre-oferta de programas abruma a las personas y las está estancando (Párr.5).</p>
<p>Referencia al papel del Sisben en la focalización de los usuarios del Comedor Comunitario</p>	<p>Mujer1: Pues digamos en este momento el Sisben realmente no afecta de mayor o menor medida el estar dentro del proyecto (Párr.6)</p> <p>Mujer1: Es un requisito, mas no es un criterio. Se convierte en un criterio cuando dos o más personas cumplen con el criterio para ingresar al proyecto y forman un cupo. Entonces la forma de desempatar es el que tenga menor puntaje, ¿sí? En ese momento se convierte en un criterio para poder ingresar al comedor antes que otro pues no es que el otro no vaya a ingresar, solo es un criterio de prioridad, pero de lo contrario no (Párr.7)</p> <p>Mujer 2Pues inicialmente cuando se creó el proyecto y cuando se inició el proyecto en Bogotá si era un limitante, entonces si tú tenías un puntaje alto no podías ingresar al comedor, eso por un lado y otras limitantes que fueron como muy fuertes, pero ya con el paso del tiempo también se hicieron como muy flexibles cada vez más y en este momento los criterios son muy flexibles, cualquier persona perfectamente puede acceder al servicio de comedores, no necesariamente con el juicio de que tenga la situación de vulnerabilidad o bajos recursos económicos (Párr.8)</p> <p>Hombre 1es como por ejemplo el Sisben, uno sabe que el puntaje alto del Sisben uno sabe más o menos como son los criterios básicos del Sisben y uno ve un puntaje alto y dice bueno, aquí puede haber algo sospechoso y uno empieza a indagar porqué tiene un puntaje alto pero se va dando cuenta que el Sisben lo aplicaron en el 2010 y en ese tiempo digamos dos trabajaban, pero ya en este tiempo uno está incapacitado y el otro tiene que estar pendiente de él, entonces ya ninguno trabaja, entonces uno evalúa todas esas circunstancias y uno dice bueno tiene su casa pero están sufriendo una vulnerabilidad alimentaria, entonces uno entra a decir bueno esta persona cumple para el ingreso (Párr.9)</p>
<p>Referencia a los alcances del programa en la construcción de capacidades ciudadanas</p>	<p>Hombre2: Y se ha visto, se ha visto casos de gente que se ha retirado de los comedores y ponen derechos de peticiones, ponen tutelas y revuelven a los comedores. Por más que el Inclusor argumente por qué fue retirada la persona termina otra vez la persona en el comedor. (Párr.10)</p>

Mujer 4: Hacer un acercamiento real y de hacerlo más personalizado para generar e identificar unas necesidades reales desde el núcleo familiar para dar una salida a través de referenciaciones y a través de redes de apoyo para que esa situación inicial cambie (Párr.11)

Mujer 3: Nosotros estamos haciendo con lo de los niños, también como crear esa reflexión en los niños, que ellos por lo menos se pregunten: ¿hombre yo porque llevo tantos años acá en este comedor? Que por lo menos les hagan esa pregunta a los papás, ¿si mi papá trabaja porque tengo yo que estar allá? ¡Por Dios! Siempre creando una mentalidad de que me den, entonces tratando de cambiar esa mentalidad de la gente y que deje de estar ahí todo el tiempo como correteándole, por decirlo así vulgarmente (Párr.12)

Mujer 2: Las personas que están en situación de desplazamiento, pues tienen una serie de bonos adicionales, porque eso sí, a las personas en situación de desplazamiento les dan más prioridades y más beneficios que a una familia que haya estado acá. (Párr.13)

Mujer2: Ya no es solo alimentar estómagos (Párr.14)

Hombre 2 aunque desde que comenzó se tenía el interés de dar más allá del alimento, eso siempre se ha buscado, pero entonces creo que eso se conservó de tal manera que el proyecto se llama “Alimentando Capacidades” alimentar a esas personas de forma integral, o sea, ayudarlos en su momento pero formarlos, ayudarlos para que crezcan y sigan adelante, y por eso cuando uno ve, como decía ahorita mi compañera tal vez la meta tan grande se desborde, pero hay casos en los que uno se da cuenta que hay personas que han aprovechado, personas que han salido adelante, que se ha superado, hay casos y experiencias muy bellas, gente que ha formado su microempresa y cogen comunidad que han brindado apoyo a otras personas, jóvenes que uno los vio en su momento salieron y son profesionales, están trabajando por sus comunidades también, son experiencias que si uno comienza a ver a través de todo el tiempo que ha llevado del proyecto son experiencias maravillosas y le dan alegría a uno (Párr.15)

Hombre2: Digamos el caso que yo tuve de los niños que vi que estaban haciendo todo y que la mamá no estaba haciendo nada, entonces toco tanto así que le hice el seguimiento hasta que la vincule y es un trabajo con contrato y todo, y yo bueno a sus hijos se los dejo pero usted trabaja, toco con esa condición (Párr. 16)

<p>Referencia a las limitaciones del programa en la construcción de capacidades ciudadanas</p>	<p>Hombre2: Hay unos usuarios que están buscando verdaderamente la pensión (Párr. 17)</p> <p>Mujer4: Ahora hay otros que son más vivos, como se trasladan de un barrio a otro entonces en el siguiente barrio hay comedores entonces ahí estamos hablando de personas que duran 6 años cuando se va a ver(Párr. 18)</p> <p>Mujer2: La vulnerabilidad muchas veces está como en la mente de la población, porque uno ahí mira que la gente no quiere salir de ese estigma de vulnerabilidad, porque si uno mira hay muchísimos procesos en donde se ha trabajado con esas familias y ellos consideran que es mejor estar en ese grado de vulnerabilidad para que les den muchísimas ayudas del distrito. Ahí es en donde usted mira el nivel de asistencialismo que es muy marcado dentro de este tipo de población (Párr. 19)</p> <p>Mujer1: No hay un limitante dentro del proyecto para permanecer en el comedor. Cuando recién inicio el proyecto en el 2006, de entrada la persona sabía que iba a estar en el comedor por un periodo de un año para que superara sus condiciones y al año se evaluaba si se daba continuidad o no y se daba una prórroga por decirlo así, pero eso se perdió y en este momento no hay una limitante (Párr. 20)</p> <p>Mujer3: La persona perdura ahí hasta que ella lo decide (Párr. 21)</p> <p>Mujer 4: El proceso para que ellos salgan, es difícil, porque digamos también podría vulnerar un poco el tema de garantizar el derecho a la alimentación, entonces perfectamente ellos pueden poner un derecho de petición y automáticamente(...)el criterio principal es que la persona esté en condición de vulnerabilidad alimentaria y en la medida en que ellos acceden a múltiples servicios del Estado, pues no ven la necesidad de salir y permanecen en inseguridad alimentaria porque continua la inestabilidad laboral. Para una mamita que tiene dificultad para el cuidado de sus hijos más pequeños por ejemplo, es más fácil tener un trabajo informal que ubicarse pues en una empresa o en algo estable, que incluso muchas veces yo digo <i>“oiga bacana la vida de estas señoras, están al cuidado de sus hijos, los lleva al colegio, los trae, les ayuda con sus tareas”</i> o sea, no está claramente en óptimas</p>

condiciones, pero sus necesidades básicas están satisfechas de una manera que yo muchas veces le he dicho a mi compañera “*me voy a salir de acá y me voy a inscribir a un comedor a ver si así puedo estar más pendiente de mis hijos*” si? O sea, hay cosas que uno se cuestiona ahí en eso y de pronto como escuchabas en algunas presentaciones llega uno 10, 11 de la mañana y la señora hasta ahora levantándose, ¡oiga como rico! (Párr.22)

Mujer 4: Entonces resulta que ya no son los 4, sino que resulta que la hija tiene hijos y entonces viven ahí, como que evidentemente no ha sido tan efectivos los procesos formativos y los procesos de cambio que se han intentado llevar a cabo a través del interés de la secretaría para eso y pues nosotros que somos como los principales actores para dar ese cambio. Pues creo que no ha sido tan impactante. (Párr.23)

Hombre 1: Hay familias que tienen uno o dos niños en ámbito familiar, pero entonces no quieren que le saquen al otro niño del comedor, en el ámbito familiar les dan un buen bono alimentario, que si saben les alcanza para todo el núcleo familiar, pero entonces no, aquí y mas allá tienen el bono de adulto mayor. Y entonces: que el abuelito de la casa tiene el bono de adulto mayor, el niño más pequeño: ámbito familiar, familias en acción también tienen y tras de eso “no me toquen a los niños del comedor”, reciben ayudas por todos los lados y uno muchas veces se pregunta ¿y bueno, que pasa aquí? (Párr.24)

Hombre1: y no olvidemos el asunto del desplazamiento, que hay familias que llevan 15 o 20 años desplazadas, y siguen argumentando que son desplazadas, que les den los servicios porque siguen siendo desplazadas (Párr.25)

Mujer3: Entonces a lo que apunta la Secretaria es a que ellos aprovechen como debe ser ese proyecto, pero de verdad que se pierde y se convierte es en asistencialismo. Entonces ahí es en donde está la situación grave porque la gente no toma esa conciencia de que el momento que están ahí en el comedor es por lo menos para prepararse, que si se va a ahorrar. Por más que se haga un proceso de concienciación así fuerte, es muy difícil que la gente lo haga, sino que ahí... inclusive si lo han hecho, ponen derechos de petición y son personas que ya... desde el 2004, 2005, si se ha logrado que gente ya decida bueno si tienen razón, pero hay otra que no es complicadísimo (Párr.26)

Hombre1: Nosotros tenemos metas que tenemos que cumplir si o si, y (Grupo focal 2014, pár.7). al intentar hacer eso es muy difícil para

uno llegar y recrear realmente como movilizar la comunidad, porque es que realmente el ejercicio es que la misma comunidad lo haga y no nosotros por ellos, porque es que cuando hacemos algo por ellos, ellos se quedan ahí de mantenidos(Párr.27)

Hombre 2: muchas veces también es como las familias ven el proyecto y como ellas mismas se ven, que aunque se trabaja mucho en cambiar esas imágenes, muchas veces es bastante difícil y algunas veces como decía la compañera con tantas obligaciones le queda a uno algunas veces difícil trabajarle a fondo a esas familias, porque hay algunas familias que requieren el doble de trabajo que otras para poder sacarse esas mentalidades de “Todo me lo den” (Párr.28)

Si nos ha pasado, gente que tiene dos casas: una bonita para vivir y otra para cuando uno va a visitarlos (Párr.29)

Hombre2: Es que como ya lo habíamos mencionado, está la típica madre cabeza de hogar con su esposo que en el momento de hacer la solicitud, en esos dos días, estaba separada y no lo tuvo en cuenta. O que cuando uno le va a hacer la visita y descubre que tiene esposo porque en las actualizaciones jamás lo menciona, si uno no se pone con su malicia y comienza por acá a preguntar y le dice “no, entonces dentro de dos días lo echo ya de la casa y no lo quiero ver más acá, pues entonces no lo tenga en cuenta” entonces obvio uno sabe que eso es mentira (Párr.30)

Mujer3: O el desempleado de toda la vida, el “desempleado eterno” que uno nunca lo puede visitar porque está trabajando (Párr.31)

Mujer4: Mira que en el momento en que se hace la inscripción, digamos en las últimas inscripciones, siempre hay que saber hacerlas, porque si tienen este problema lo vuelven terrible, si soy pobre es decir que soy lo más paupérrimo que puedo ser. El otro día: ¿pero cuál es su salario? Nada, no tengo ningún tipo de ingreso y yo pero tienes que comer algo, dime con que comes, ¿el domingo que haces? Lo que me regalan los vecinos y yo bueno si, pero entonces explícame... hasta que dicen sí, tengo familias en acción, son 40 mil pesos. Pero entonces al final entonces sí y tiene esposa, entonces esas condiciones que se han creado que para acceder a un proyecto tengo que ser muy pobre y si no lo soy pues me vuelvo pobre (Párr.32)

Hombre1: Y con relación a eso de madres cabeza de familia, yo no se porque las mamitas piensan que porque dicen que son solitas, dicen que son madres cabeza de hogar y de una vez ya tienen el beneficio,

mienta por eso, no por el hecho de que.... Por qué los dos pueden estar, los dos pueden tratar de conseguir para darle la estabilidad alimentaria a la familia y los dos pueden solicitarlo así, pero no, ellos dicen que no si yo digo que tengo esposo entonces ya no lo dan, y eso es una idea que ellos manejan (Párr.33)

Mujer2: Eso es el mismo concepto que tienen en la condición de desplazado, o sea la gente quiere ser lo más vulnerable posible para quedarse en el comedor por comodidad, yo puedo ser una mujer de menos de 50 años que tengo a mis 5 hijos en el comedor y me pongo brava si me dicen que me van a sacar porque ya debería haber...además porque ya llevo como 5 años en el comedor, pero es que esos son mis derechos, yo tengo que estar aquí y yo voy a llamar al referente y aquí me tienen que dar el almuerzo. Entonces eso ya es mentalidad de mendicidad de todo el mundo y más en esos sectores, porque siempre es a recibir todo lo que me pueda dar el gobierno gratis, pero yo no dar nada (Párr.34)

Mujer2: Por ejemplo con las madres que tienen 7 hijos, cada hijo está en, digamos ámbito familiar, entonces como le dan no se cuánto de mercado, van haciendo de eso un negocio (Párr.35)

Mujer1: Es que hay mamitas que tienen 7 hijos y esos hijos digamos son de 4 papás y de esos papás hay dos que le responden con una cuota mensual, entonces tiene la cuota que le da el papa de los hijos y con eso paga el arriendo, tiene familias en acción y con eso paga los servicios, le dan el almuerzo en el comedor, tiene el refrigerio que les dan en el colegio que le sirve de desayuno, entonces para que me afano, para que me esfuerzo (Párr.36)

Hombre2: Tienen un baño, un huequito ahí en vez de comprarse al menos la tasita, o sea con lo del televisor le alcanza para enchapar ese baño y dejarlo full baño y prefieren ese televisor grande. O sea son cosas que deterioran el estilo de vida de los niños (Párr.37)

Mujer2: O prefieren tener la teja rota con la gotera encima de la cama (Párr.38)

Hombre2: No es por el hecho del televisor, quien dijo, son las prioridades que uno debe tener (Párr.39)

Referencia a las diferencias entre las administraciones de Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno y Gustavo Petro en relación al programa de Comedores Comunitarios en Ciudad Bolívar

Mujer1: De lo que te decía antes, inicialmente el proyecto era más estricto, o sea, en ese sentido sería como un proyecto más estricto y más limitado a la población, entonces la población tenía que cumplir con unos criterios para poder ingresar al proyecto si no los cumplías pues obviamente no podías ingresar al proyecto. Ahorita el proyecto es un poquito más abierto y eso ha posibilitado el hecho de que todas las personas quieran ingresar al proyecto, es más, antes tengo entendido que el proyecto no permitía que la persona estuviera en otro proyecto, ahora sí, eso lo podemos ver perfectamente en que una persona está en adulto mayor y en comedores comunitarios, pero también hay otra situación y es que el proyecto ha cambiado en la medida en que no solamente se le ha dado el almuerzo y no solo se ha constituido solo como un restaurante, eso es lo que piensan las personas, sino también se le ha dado posibilidad de que la persona cree microempresa, de que busque otras alternativas de salir adelante, ya con eso el proyecto si ha mejorado pues porque si ha abierto la mirada a nuevas posibilidades para superar situaciones (Párr.40)

Mujer3: Bueno, yo veo que un gran avance que ha tenido el proyecto es que cuando inicio en la “Bogotá Sin Hambre” empezó pues como inician muchos de los proyectos: especialista y talleres, entonces que el taller y el taller con actividades más grupales, lo social era más en el comedor, solicitudes de cupo, pero ya ahorita lo que se ha venido presentando es que se ha vuelto más familiarizado, más personalizado; ya se ha empezado a ir de lo macro a lo micro, todavía faltan cosas como las que decía ahorita, puntualizar más esas acciones esas obligaciones para que sea más concreto (Párr.41)

Mujer 3: los criterios que tiene ahorita son más amplios y permiten que más personas puedan estar, antes habían muchos criterios y eran más cerrados, más específicos, más puntuales, lo que si veo que desmejoro fue precisamente eso, que no hayan cuando inicio había unos tiempos límites de permanencia pero esos tiempos no los hay y es que si la persona de entrada no sabe que tiene un límite eso ya se vuelve vitalicio y heredable y todo lo demás si?, si tu entras a un colegio público a hacer sexto y tú lo pierdes, te dan la oportunidad de que tu repitas en ese mismo colegio, pero si vuelves a perder pierdes el cupo en ese colegio y tienes que buscar otra institución, la otra institución te da la posibilidad de volver a repetir otra vez el mismo curso, pero si pierdes, pues pierdes la oportunidad con el distrito de estudiar y ya empiezan a mirar otras opciones. Entonces la persona va a mirar una proyección de que esto es algo transitorio, de que yo sé que no voy a durar aquí indefinido y que tengo que cumplir con unas tareas. Con el

proyecto en el 2006 cuando yo inicie, había una carta de compromiso que firmaba la persona en donde decía puntualmente a usted se le está asignando el cupo pero usted tiene que comprometerse con esto y con esto y si usted no cumple esto se puede ver enfrentado a estas consecuencias, ahorita no hay carta de compromiso, hay digamos un compromiso verbal ¿sí? (Párr.42)

Mujer2: Yo si tengo una percepción diferente en ese aspecto, yo siento que antes era más fácil para todo el mundo participar en el comedor, porque uno llega acá a darse cuenta en este momento que hay gente desde el 2004/2005 que realmente no cumple el criterio para estar dentro del servicio (Párr.43)

Hombre1: Pero no era lo que ella estaba diciendo, ella decía era que era más fácil entrar pero que tenía sus limitantes, lo que no ocurre hoy en día, porque hoy en día la gente y porque nosotros también comprendemos que la vulnerabilidad alimentaria no solamente recae en el hecho de que haya pobreza extrema, que es lo que muchas veces maneja la gente y lo que vemos a la hora de la solicitud, piensan que todos los proyectos solamente van dirigidos a las personas que están en lo más pobre y no, o sea también hay casos de personas en donde bueno en su determinado momento lograron conseguir algo, una buena casa y como yo muchas veces le digo a la gente que va a hacer la solicitud: dígame las cosas como son, la verdad; porque uno evalúa las circunstancias, porque como le digo yo entiendo que usted pueda tener su casa, que pague arriendo pero no le puedo decir que vaya sacando los ladrillos poco a poco y los vaya echando a la olla (Párr.44)

Anexo 9. Formato ficha Sirbe

	SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL	Proceso: Gestión del Conocimiento / Procedimiento de Recolección y Digitación FICHA SIRBE SERVICIOS SOCIALES INFORMACIÓN BÁSICA Y TRANSVERSAL		Código: F-AO-RS-001 Versión: Versión 4 Fecha: Septiembre de 2014 Página: 1 de 4		
Fecha de diligenciamiento: <input type="text" value="D"/> <input type="text" value="D"/> <input type="text" value="M"/> <input type="text" value="M"/> <input type="text" value="A"/> <input type="text" value="A"/> <input type="text" value="A"/> <input type="text" value="A"/>		Número Ficha: <input type="text" value=""/>				
		Año	Localidad	Proyecto	Código Unidad Operativa	Consecutivo

SECCIÓN A. VARIABLES BÁSICAS:

1. Primer Apellido, según su documento de identidad:		2. Segundo Apellido, según su documento de identidad:		3. Primer Nombre, según su documento de identidad:		4. Segundo Nombre, según su documento de identidad:	
5. Tipo de documento de identidad:							
Cédula de ciudadanía: <input type="checkbox"/> 1		Cédula de extranjería: <input type="checkbox"/> 2		Tarjeta de Identidad: <input type="checkbox"/> 3		NUIP: <input type="checkbox"/> 4	
Registro civil: <input type="checkbox"/> 6		Pasaporte: <input type="checkbox"/> 13		Sin identificación: <input type="checkbox"/> 8		6. Número de documento de identidad:	
7. Municipio de nacimiento:		8. Departamento nacimiento:					
9. País nacimiento:							
10. Sexo de nacimiento: (según documento de identidad)		11. Fecha de nacimiento: (según su documento de identidad)		12. Estado civil:			
Hombre: <input type="checkbox"/> 1		Mujer: <input type="checkbox"/> 2		Intersexual: <input type="checkbox"/> 3		D D M M A A A A	
Soltero-a: <input type="checkbox"/> 1		Casado-a: <input type="checkbox"/> 2		Unión libre: <input type="checkbox"/> 3		Separado-a/Divorciado-a: <input type="checkbox"/> 4	
Viudo-a: <input type="checkbox"/> 5		Unión marital de hecho: <input type="checkbox"/> 6					
13. Parentesco con el jefe del núcleo familiar:							
Jefe núcleo familiar: <input type="checkbox"/> 1		Cónyuge o compañero-a: <input type="checkbox"/> 2		Padre/Madre: <input type="checkbox"/> 3		Padrastra/Madrastra: <input type="checkbox"/> 4	
Hijo-a: <input type="checkbox"/> 5		Abuelo-a: <input type="checkbox"/> 6		Hermano-a: <input type="checkbox"/> 7		Tío-a: <input type="checkbox"/> 8	
Primo-a: <input type="checkbox"/> 9		Sobrina-a: <input type="checkbox"/> 10		Nieto-a: <input type="checkbox"/> 11		Otro pariente: <input type="checkbox"/> 12	
Otro pariente: <input type="checkbox"/> 13		Hijastro: <input type="checkbox"/> 14					
14. Nivel educativo actual:							
Ámbito familiar - Primera infancia: <input type="checkbox"/> 1		Preescolar: <input type="checkbox"/> 2		Básica secundaria y media: <input type="checkbox"/> 3		Tecnológico: <input type="checkbox"/> 4	
Universitaria completa (con título): <input type="checkbox"/> 5		Postgrado completo (con título): <input type="checkbox"/> 6		15. Años aprobados:			
Ámbito institucional - Jardines primera infancia: <input type="checkbox"/> 7		Básica primaria: <input type="checkbox"/> 8		Técnico: <input type="checkbox"/> 9		Universitaria incompleta (sin título): <input type="checkbox"/> 10	
Postgrado incompleto (sin título): <input type="checkbox"/> 11		Ninguno: <input type="checkbox"/> 12					
16. Actividad: * (Esta pregunta aplica solo a personas mayores de 3 años)							
Trabajando: <input type="checkbox"/> 1		Buscando trabajo: <input type="checkbox"/> 2		Estudiando: <input type="checkbox"/> 3		Oficios del hogar: <input type="checkbox"/> 4	
Rentista: <input type="checkbox"/> 5		Jubilado / pensionado: <input type="checkbox"/> 6		Incapacitado permanentemente para trabajar: <input type="checkbox"/> 7		Sin actividad: <input type="checkbox"/> 8	
Cuidador: <input type="checkbox"/> 9		No aplica: <input type="checkbox"/> 10					
17. Posición ocupacional: * (Esta pregunta aplica solo a personas mayores de 14 años)							
Empleado u obrero particular: <input type="checkbox"/> 1		Empleado u obrero del gobierno: <input type="checkbox"/> 2		Patrón o empleador: <input type="checkbox"/> 3		Trabajador por cuenta propia: <input type="checkbox"/> 4	
Trabajador familiar no remunerado: <input type="checkbox"/> 5		Empleado doméstico: <input type="checkbox"/> 6		Jornalero o peón: <input type="checkbox"/> 7		Ayudante sin remuneración: <input type="checkbox"/> 8	
No aplica: <input type="checkbox"/> 9							
18. ¿Cuántas horas a la semana dedica a esta actividad?: * (Esta pregunta aplica solo a personas mayores de 14 años)				19. Valor de los ingresos mensuales: * (Esta pregunta aplica solo a personas mayores de 14 años)		20. Forma de percibir los ingresos: * (Esta pregunta aplica solo a personas mayores de 14 años):	
Horas				\$		Diario: <input type="checkbox"/> 1	
						Esporádico: <input type="checkbox"/> 3	
						Quincenal: <input type="checkbox"/> 5	
						Mensual: <input type="checkbox"/> 2	
						Semanal: <input type="checkbox"/> 4	
						No aplica: <input type="checkbox"/> 6	
21. ¿Está afiliado a seguridad social?:							
Sí: <input type="checkbox"/> 1		No: <input type="checkbox"/> 2		Pase a 24			
Contributivo: <input type="checkbox"/> 1		Subsidiado: <input type="checkbox"/> 2		Pase a 24			
Especial: <input type="checkbox"/> 3							
22. Régimen de seguridad social:							
Beneficiario: <input type="checkbox"/> 1		Colizante: <input type="checkbox"/> 2					
23. Calidad del afiliado:							
24. Localidad donde desarrolla su actividad principal: * (Esta pregunta aplica solo a personas mayores de 14 años):							
Usaquén: <input type="checkbox"/> 1		Santa Fe: <input type="checkbox"/> 3		Usme: <input type="checkbox"/> 5		Bosa: <input type="checkbox"/> 7	
Fontibón: <input type="checkbox"/> 9		Suba: <input type="checkbox"/> 11		Teusaquillo: <input type="checkbox"/> 13		Antonio Nariño: <input type="checkbox"/> 15	
La Candelaria: <input type="checkbox"/> 17		Ciudad Bolívar: <input type="checkbox"/> 19		No aplica: <input type="checkbox"/> 21			
Chapinero: <input type="checkbox"/> 2		San Cristóbal: <input type="checkbox"/> 4		Tunjuelito: <input type="checkbox"/> 6		Kennedy: <input type="checkbox"/> 8	
Engativá: <input type="checkbox"/> 10		Barrios Unidos: <input type="checkbox"/> 12		Los Mártires: <input type="checkbox"/> 14		Puente Aranda: <input type="checkbox"/> 16	
Rafael Uribe: <input type="checkbox"/> 18		Sumapaz: <input type="checkbox"/> 20					

SECCIÓN B. VARIABLES TRANSVERSALES:

1. Persona con discapacidad:		2. Tipo de discapacidad:			3. Tipo de familia:		
Sí: <input type="checkbox"/> 1		Física: <input type="checkbox"/> 1			Unipersonal: <input type="checkbox"/> 1		
No: <input type="checkbox"/> 2		Auditiva: <input type="checkbox"/> 2			Nuclear: <input type="checkbox"/> 3		
Pase a 3		Cognitiva: <input type="checkbox"/> 3			Extensa: <input type="checkbox"/> 5		
		Mental: <input type="checkbox"/> 4			Homo parental: <input type="checkbox"/> 7		
		Visual: <input type="checkbox"/> 5			Compuesta: <input type="checkbox"/> 2		
		Sordo ceguera: <input type="checkbox"/> 6			Mono parental: <input type="checkbox"/> 4		
		Alteración del desarrollo: <input type="checkbox"/> 7			Pareja sin hijos-as: <input type="checkbox"/> 6		
					Simultáneas: <input type="checkbox"/> 8		

Fuente: (SDIS 2013, pág. 13).

Anexo 10. Restricciones de acceso al Comedor Comunitario por razones de simultaneidad

Nº	CRITERIO	NO SE PUEDE ACCEDER A ESTE SERVICIO SI SE ES BENEFICIARIO(A) DE:
3	Por recibir el mismo tipo de servicio	X Proyecto 730: Alimentando Capacidades; Desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad. Servicio: Atención integral a personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional. Canasta complementaria. Todas las modalidades.
3	Por recibir el mismo tipo de servicio	X Proyecto 735 "Desarrollo Integral de la Primera Infancia en Bogotá" Servicio: Atención Integral a la Primera Infancia en Ámbito Familiar. Servicio: Atención Integral a la Primera Infancia en ámbito Familiar – Modalidad Atención Mujeres Gestantes. Modalidad: Ámbito familiar con apoyo alimentario. Servicio: Atención Integral a la primera infancia en Ámbito Institucional – Jardines Infantiles (en todas sus modalidades)
3	Por recibir el mismo tipo de servicio	X Proyecto 742: Atención Integral para personas mayores: disminuyendo la discriminación y la segregación

Fuente: (SDIS 2013, pág. 11).

Anexo 11. Ficha técnica encuestas a los usuarios de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar

Fuente: Ficha técnica elaborada por la autora del presente trabajo de grado para el diseño de la encuesta aplicada a los usuarios de los C.C. de Ciudad Bolívar (Encuesta 2014).

Realizada por	Ana María Pérez Vargas
Universo	6750 usuarios de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar
Unidad de muestreo	Personas
Fecha	13 al 21 de junio de 2014
Área de cobertura	Seis Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar: Altos de la Cruz, Jerusalén Canteras, Huertas, Divino Niño, San Fernando y La Estrella del sur.
Tipo de muestreo	No probabilístico
Técnica de recolección de datos	Encuesta
Tamaño de la muestra	320 usuarios
Objetivo de la encuesta	Analizar el escenario de las capacidades ciudadanas en los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar
Número de preguntas formuladas	17
Realizada por	Ana María Pérez Vargas
Universo	6750 usuarios de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar
Unidad de muestreo	Personas
Fecha	13 al 21 de junio de 2014
Área de cobertura	Seis Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar: Altos de la Cruz, Jerusalén Canteras, Huertas, Divino Niño, San Fernando y La Estrella del sur.
Tipo de muestreo	No probabilístico
Técnica de recolección de datos	Encuesta
Tamaño de la muestra	320 usuarios
Objetivo de la encuesta	Analizar el escenario de las capacidades ciudadanas en los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar
Número de preguntas formuladas	17

Anexo 12. Selección de la muestra representativa para la encuesta

N (universo)	6.750	
E (margen de error)	0,05	
μ (delta de tolerancia)	0,5	
Confianza	95	
Área a la izquierda de $-Z$	0,025	-1,959964
$-Z$	-1,96	1,959964
Z (Muestra representativa)	1,96	320
$n = (N\mu^2Z^2 / (N-1)e^2 + \mu^2Z^2)$		

Fuente: Formato de selección de muestra representativa elaborada por la autora del presente trabajo de grado para la aplicación de la encuesta a los usuarios de los C.C. de Ciudad Bolívar (Encuesta 2014).

Anexo 13. Instrumento de encuesta a los usuarios de los Comedores Comunitarios de Ciudad Bolívar

Edad: 5-18 <input type="checkbox"/>	18-28 <input type="checkbox"/>	29-55 <input type="checkbox"/>	55 o más <input type="checkbox"/>	Género: F M	Año de ingreso al Comedor:	Nivel Sisben: 1 2 3 4 5 6 N/S	Situación de discapacidad: Si No	Población desplazada: Si No
---	-----------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------------	-----------------------	-----------------------------------	---	--	---------------------------------------

Nivel Educativo <input type="checkbox"/> Primaria <input type="checkbox"/> Secundaria <input type="checkbox"/> Técnico <input type="checkbox"/> Universitario	Ocupación <input type="checkbox"/> Estudiante <input type="checkbox"/> Empleado <input type="checkbox"/> Ama de casa <input type="checkbox"/> Independiente <input type="checkbox"/> Desempleado. Hace cuánto: _____ <input type="checkbox"/> Otra. ¿Cuál? _____	Tipo de vivienda <input type="checkbox"/> Familiar <input type="checkbox"/> Propia <input type="checkbox"/> Arrendada
--	---	---

1. ¿Además de la asistencia alimentaria, el Comedor Comunitario ofrece otros servicios? Si No (Si la respuesta es “Si” continúe con la pregunta 2, de lo contrario pase a la 3).

¿Cuáles?

2. ¿Se beneficia usted de ellos? Si No

¿Por qué?

3. ¿En alguna ocasión intentó acceder a los servicios del Comedor Comunitario y le fueron negados? Si No (Si la respuesta es “Si” continúe con la pregunta 4, de lo contrario pase a la 5).

4. ¿Para acceder a este servicio usted hizo uso de derecho de petición o la tutela? Si No.

5. ¿En el Comedor Comunitario usted es informado acerca de sus derechos y deberes como ciudadano?

6. Califique de 1 a 5 su nivel de satisfacción con el Comedor Comunitario, donde 1 es el nivel más bajo de satisfacción y 5 el más alto.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

7. De las siguientes opciones, ¿cuál sería un motivo para dejar de utilizar los servicios del Comedor Comunitario?

a. Conseguir empleo b. Mal servicio c. Ubicación del comedor d. Considera que ya no necesita este servicio.

8. En caso de observar irregularidades, corrupción o malos manejos por parte de alguno de los actores del Comedor Comunitario, ¿Qué haría?

- a. Hablar directamente con los involucrados
- b. Reportar ante la Subdirección Local de Integración Social
- c. Denunciar ante la policía
- d. Protestar
- e. Otro ¿Cuál? _____

Fuente: Formato de encuesta elaborada por la autora del presente trabajo de grado para la recolección de información con los usuarios de los C.C. de Ciudad Bolívar (Encuesta 2014).

Anexo 14. Resultados de la aplicación de la encuesta en campo: tablas de frecuencia y diagramas circulares de cada pregunta

Fuente: Tablas y gráficos elaborados por la autora del presente trabajo de grado con la información recolectada con la aplicación de la encuesta a los usuarios de los C.C. de Ciudad Bolívar (Encuesta 2014).

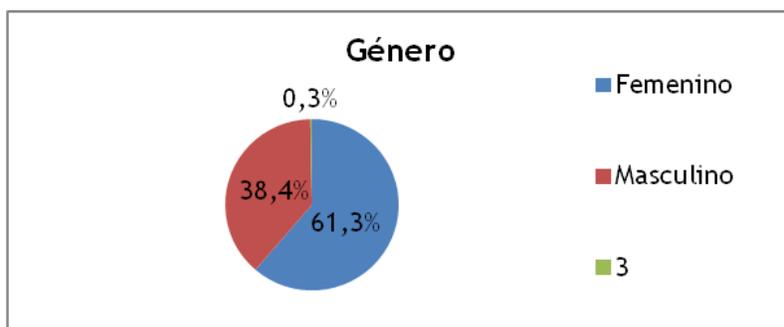
14.1. Edad

Edad	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
5-17	255	79,7	79,7	79,7
18-28	15	4,7	4,7	84,4
29-55	34	10,6	10,6	95,0
56 o más	16	5,0	5,0	100,0
Total	320	100,0	100,0	



14.2. Género

Género	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Femenino	196	61,3	61,3	61,3
Masculino	123	38,4	38,4	99,7
3	1	,3	,3	100,0
Total	320	100,0	100,0	



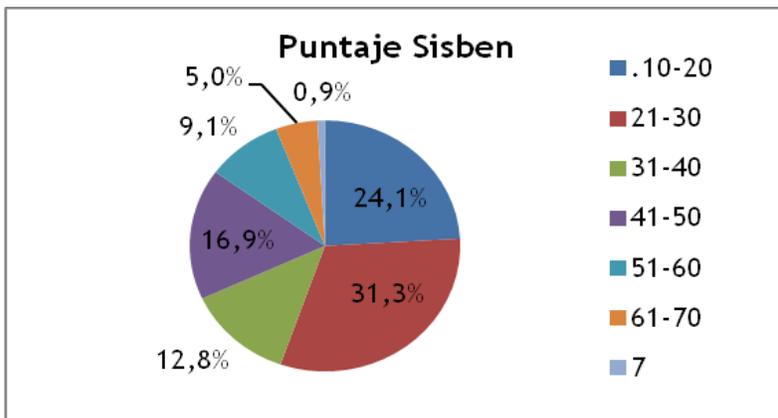
14.3. Año de ingreso al Comedor Comunitario

Año de ingreso al Comedor	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
2006	16	5,0	5,0	5,0
2007	14	4,4	4,4	9,4
2008	10	3,1	3,1	12,5
2009	19	5,9	5,9	18,4
2010	24	7,5	7,5	25,9
2011	34	10,6	10,6	36,6
2012	58	18,1	18,1	54,7
2013	81	25,3	25,3	80,0
2014	64	20,0	20,0	100,0
Total	320	100,0	100,0	



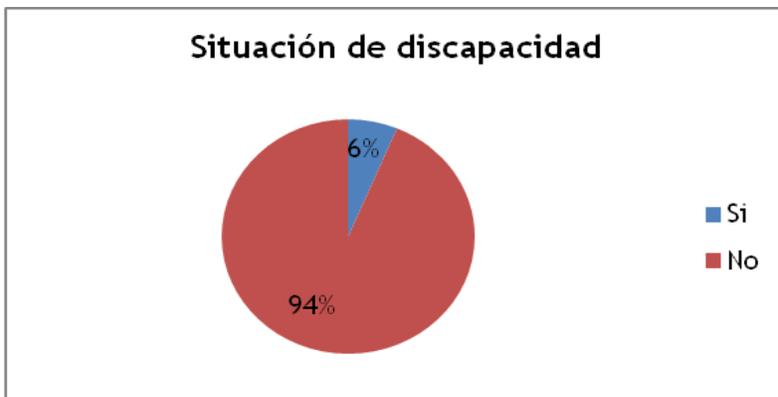
14.4. Puntaje Sisben

Puntaje Sisben	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
10-20	77	24,1	24,1	24,1
21-30	100	31,3	31,3	55,3
31-40	41	12,8	12,8	68,1
41-50	54	16,9	16,9	85,0
51-60	29	9,1	9,1	94,1
61-70	16	5,0	5,0	99,1
7	3	,9	,9	100,0
Total	320	100,0	100,0	



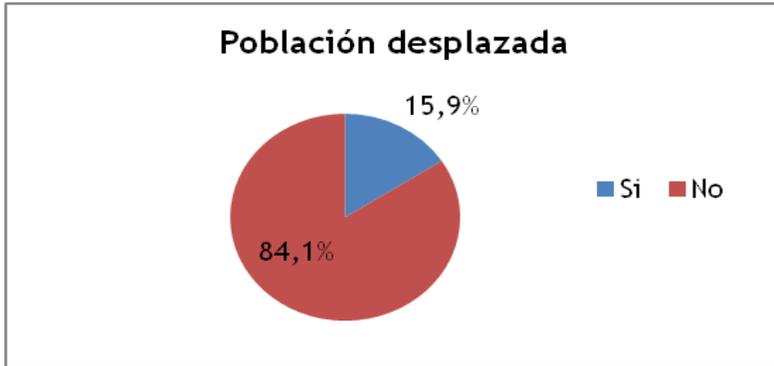
14.5. Situación de discapacidad

Situación de discapacidad	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Si	20	6,3	6,3	6,3
No	300	93,8	93,8	100,0
Total	320	100,0	100,0	



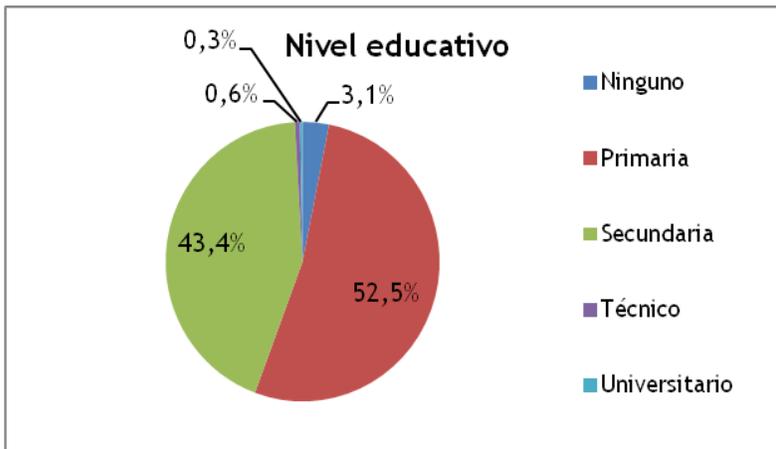
14.6. Población desplazada

Población desplazada	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Si	51	15,9	15,9	15,9
No	269	84,1	84,1	100,0
Total	320	100,0	100,0	



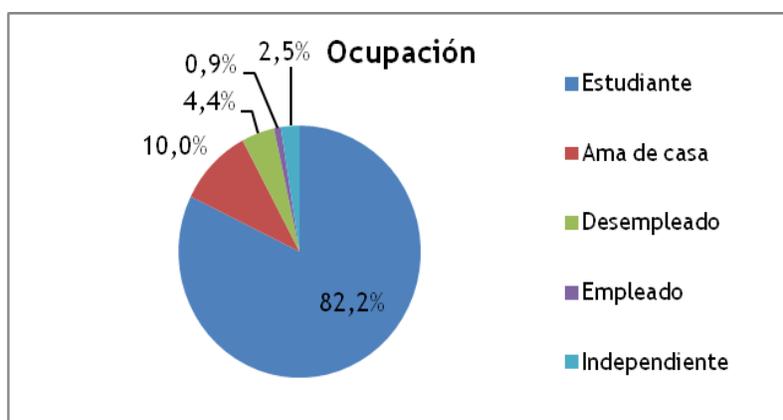
14.7. Nivel Educativo

Nivel Educativo	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Ninguno	10	3,1	3,1	3,1
Primaria	168	52,5	52,5	55,6
Secundaria	139	43,4	43,4	99,1
Técnico	2	,6	,6	99,7
Universitario	1	,3	,3	100,0
Total	320	100,0	100,0	



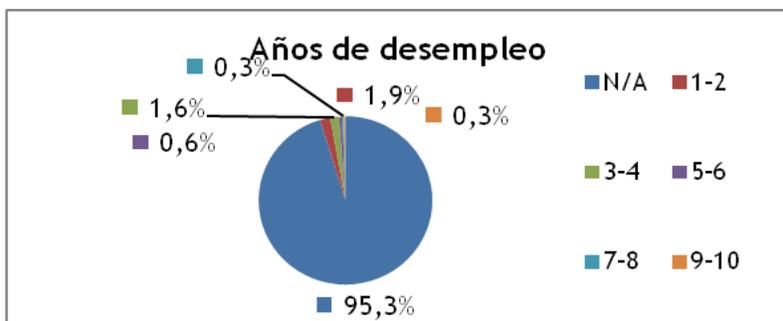
14.8. Ocupación

Ocupación	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Estudiante	263	82,2	82,2	82,2
Ama de casa	32	10,0	10,0	92,2
Desempleado	14	4,4	4,4	96,6
Empleado	3	,9	,9	97,5
Independiente	8	2,5	2,5	100,0
Total	320	100,0	100,0	



14.9. Número de años de desempleo

Años de desempleo	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
N/A	305	95,3	95,3	95,3
1-2	6	1,9	1,9	97,2
3-4	5	1,6	1,6	98,8
5-6	2	,6	,6	99,4
7-8	1	,3	,3	99,7
9-10	1	,3	,3	100,0
Total	320	100,0	100,0	



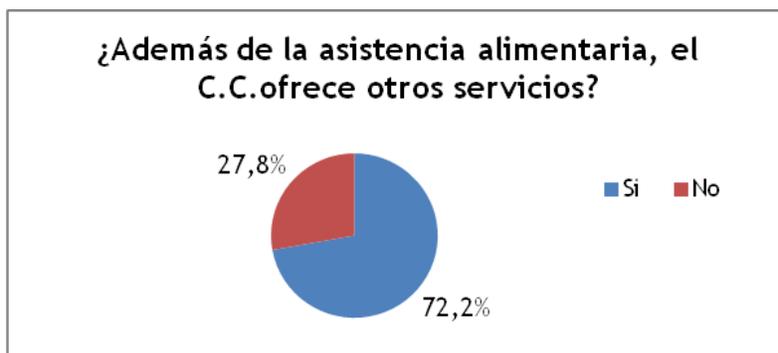
14.10. Tipo de vivienda

Tipo de vivienda	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Familiar	59	18,4	18,4	18,4
Propia	98	30,6	30,6	49,1
Arrendada	163	50,9	50,9	100,0
Total	320	100,0	100,0	



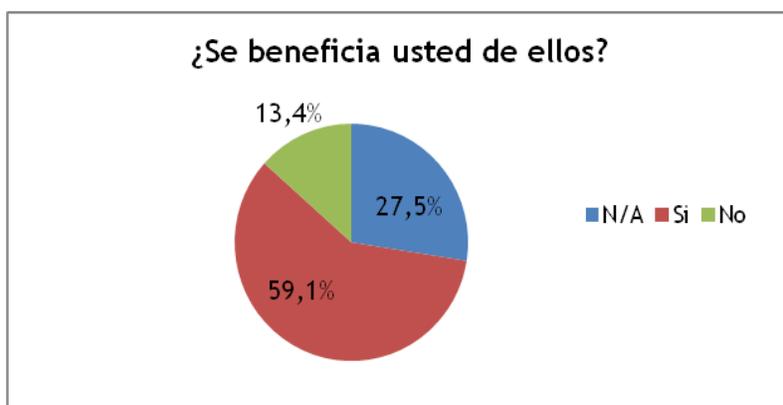
14.11. ¿Además de la asistencia alimentaria, el Comedor Comunitario ofrece otros servicios?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Si	231	72,2	72,2	72,2
No	89	27,8	27,8	100,0
Total	320	100,0	100,0	



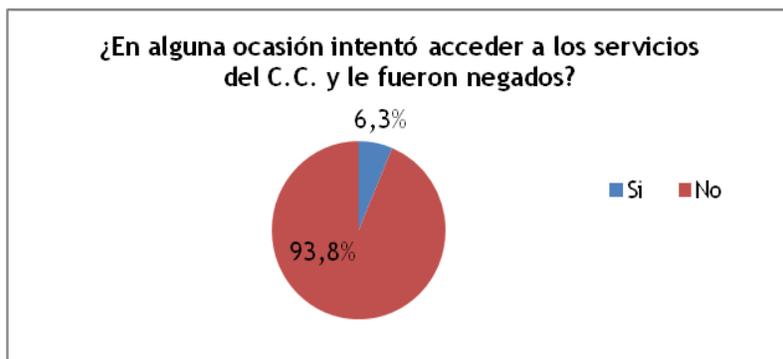
14.12. ¿Se beneficia usted de ellos?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
N/A	88	27,5	27,5	27,5
Si	189	59,1	59,1	86,6
No	43	13,4	13,4	100,0
Total	320	100,0	100,0	



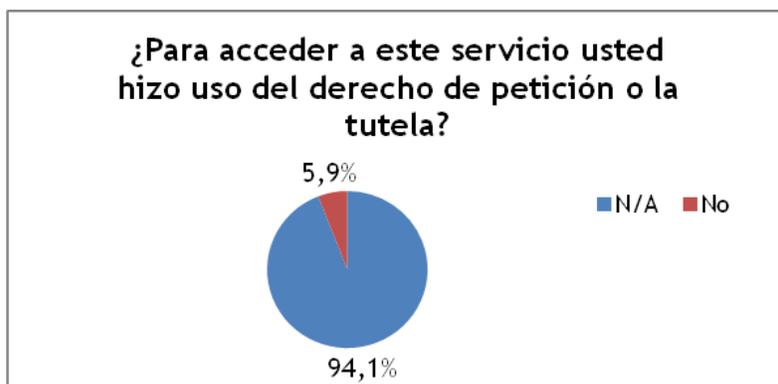
14.13. ¿En alguna ocasión intentó acceder a los servicios del Comedor Comunitario y le fueron negados?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Si	20	6,3	6,3	6,3
No	300	93,8	93,8	100,0
Total	320	100,0	100,0	



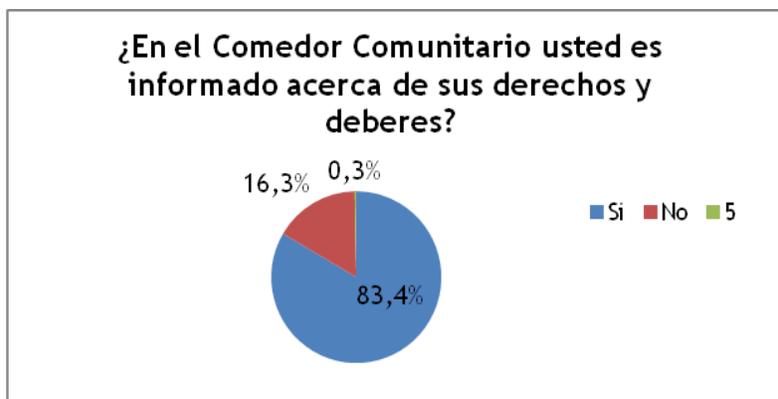
14.14. ¿Para acceder a este servicio usted hizo uso del derecho de petición o la tutela?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
N/A	301	94,1	94,1	94,1
No	19	5,9	5,9	100,0
Total	320	100,0	100,0	



14.15. ¿En el Comedor Comunitario usted es informado acerca de sus derechos y deberes?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Si	267	83,4	83,4	83,4
No	52	16,3	16,3	99,7
5	1	,3	,3	100,0
Total	320	100,0	100,0	



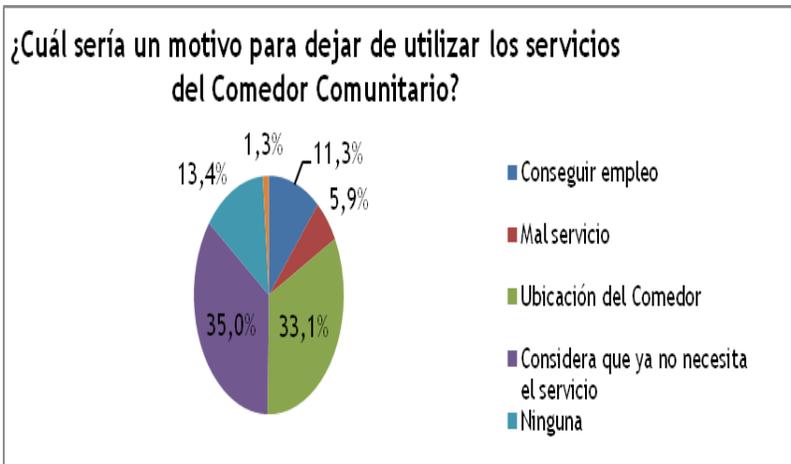
14.16. Califique de 1 a 5 su nivel de satisfacción con el Comedor Comunitario, donde 1 es el nivel más bajo de satisfacción y 5 el más alto

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
1	3	,9	,9	,9
2	2	,6	,6	1,6
3	13	4,1	4,1	5,6
4	92	28,8	28,8	34,4
5	210	65,6	65,6	100,0
Total	320	100,0	100,0	



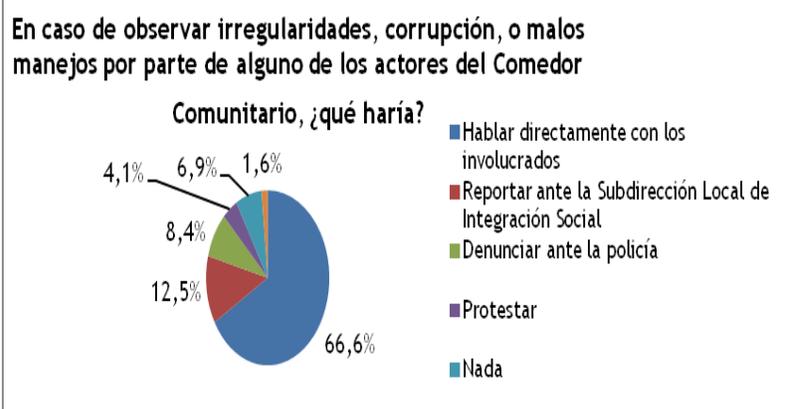
14.18. De las siguientes opciones, ¿cuál sería un motivo para dejar de utilizar los servicios del Comedor Comunitario?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje e válido	Porcentaje acumulado
Conseguir empleo	36	11,3	11,3	11,3
Mal servicio	19	5,9	5,9	17,2
Ubicación del Comedor	106	33,1	33,1	50,3
Considera que ya no necesita el servicio	112	35,0	35,0	85,3
Ninguna	43	13,4	13,4	98,8
Recibir otro subsidio	4	1,3	1,3	100,0
Total	320	100,0	100,0	



14.19. En caso de observar irregularidades, corrupción, o malos manejos por parte de alguno de los actores del Comedor Comunitario, ¿qué haría?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Hablar directamente con los involucrados	213	66,6	66,6	66,6
Reportar ante la Subdirección Local de Integración Social	40	12,5	12,5	79,1
Denunciar ante la policía	27	8,4	8,4	87,5
Protestar	13	4,1	4,1	91,6
Nada	22	6,9	6,9	98,4
Retirarse	5	1,6	1,6	100,0
Total	320	100,0	100,0	



Anexo 15. Resultados de la aplicación de la encuesta en campo: tablas de correlación, tablas de frecuencia y diagramas de barras, correlaciones bivariadas

Fuente: Tablas y gráficos elaborados por la autora del presente trabajo de grado con la información recolectada con la aplicación de la encuesta a los usuarios de los C.C. de Ciudad Bolívar (Encuesta 2014).

15.1. Puntaje Sisben versus Año de Ingreso al Comedor

Correlaciones

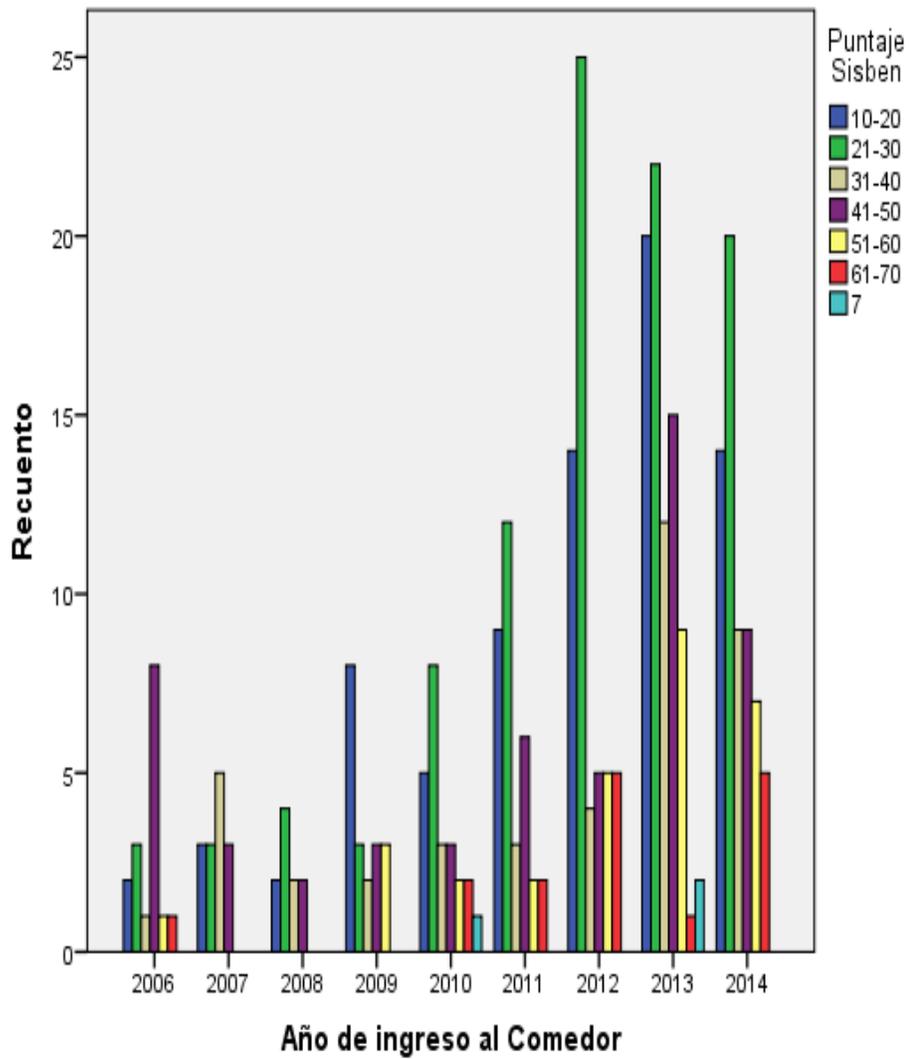
		Puntaje Sisben	Año de ingreso al Comedor
Puntaje Sisben	Correlación de Pearson	1	,008
	Sig. (bilateral)		,888
	N	320	320
Año de ingreso al Comedor	Correlación de Pearson	-,008	1
	Sig. (bilateral)	,888	
	N	320	320

Tabla de contingencia Año de ingreso al Comedor * Puntaje Sisben

Año de ingreso al Comedor	Puntaje Sisben							Total
	10-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	7	
2006	2	3	1	8	1	1	0	16
2007	3	3	5	3	0	0	0	14
2008	2	4	2	2	0	0	0	10
2009	8	3	2	3	3	0	0	19
2010	5	8	3	3	2	2	1	24
2011	9	12	3	6	2	2	0	34

2012	14	25	4	5	5	5	0	58
2013	20	22	12	15	9	1	2	81
2014	14	20	9	9	7	5	0	64
Total	77	100	41	54	29	16	3	320

Gráfico de barras



15.2. Capacitación en derechos y deberes *versus* qué hacer ante la evidencia de una irregularidad en el Comedor

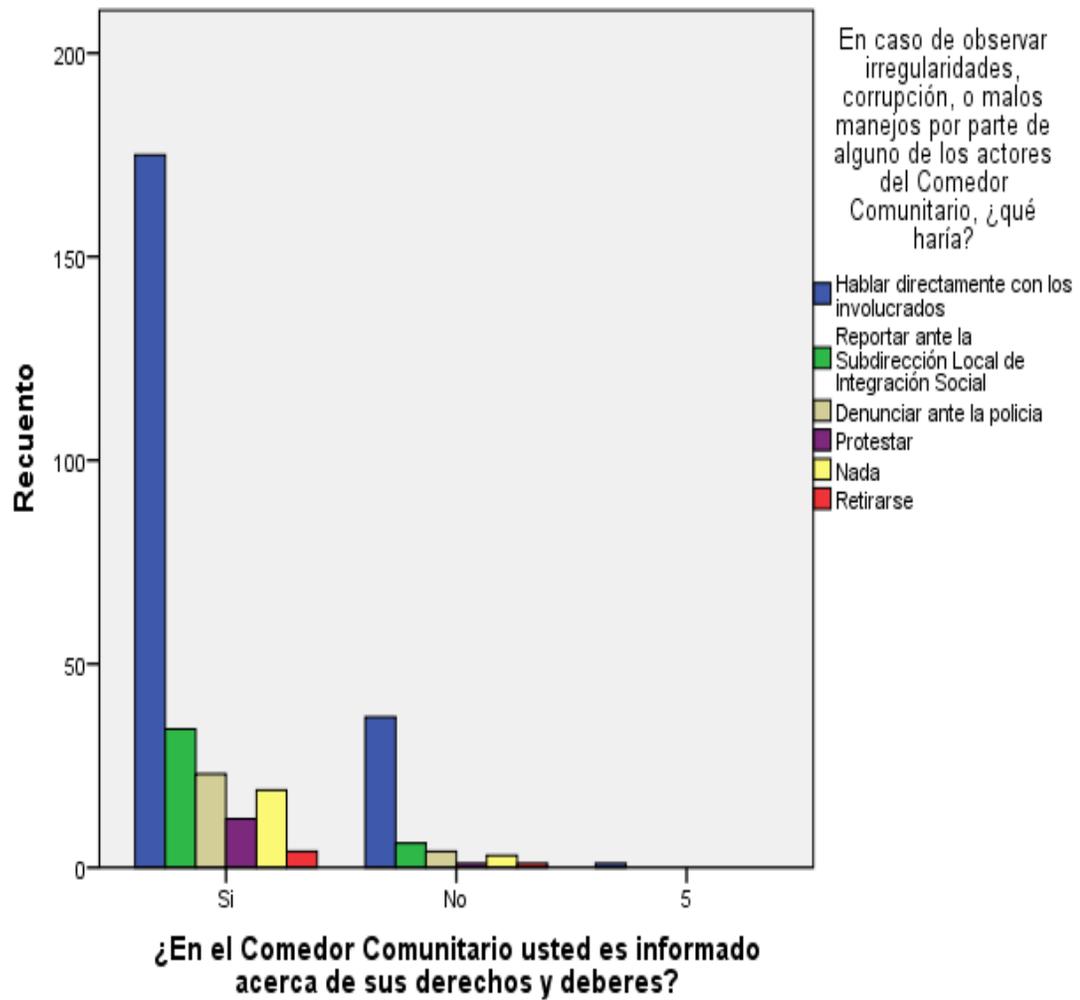
Correlaciones

	¿En el Comedor Comunitario usted es informado acerca de sus derechos y deberes?	En caso de observar irregularidades, corrupción, o malos manejos por parte de alguno de los actores del Comedor Comunitario, ¿qué haría?
¿En el Comedor Comunitario usted es informado acerca de sus derechos y deberes?	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N	1 320
En caso de observar irregularidades, corrupción, o malos manejos por parte de alguno de los actores del Comedor Comunitario, ¿qué haría?	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N	-,050 1 320

Tabla de contingencia

	. Capacitación en derechos y deberes <i>versus</i> qué hacer ante la evidencia de una irregularidad en el comedor						Total
	Hablar directamente con los involucrados	Reportar ante SLIS	Denunciar ante la policía	Protestar	Nada	Retirarse	
¿En el Comedor Comunitario usted es informado acerca de sus derechos y deberes?	Si 175	34	23	12	19	4	267
	No 37	6	4	1	3	1	52
Total	213	40	27	13	22	5	320

Gráfico de barras



15.3. Capacitación en derechos y deberes *versus* uso de mecanismos de protección a los

Correlaciones

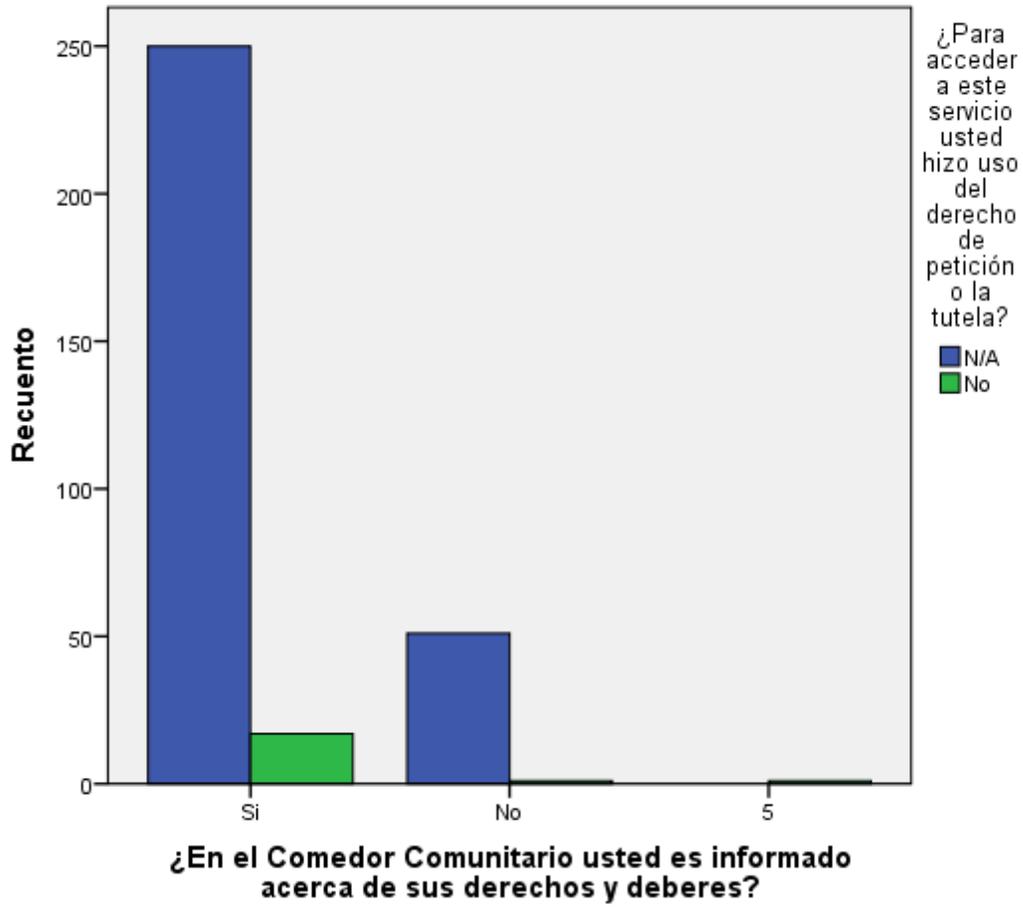
	¿En el Comedor Comunitario usted es informado acerca de sus derechos y deberes?	¿Para acceder a este servicio usted hizo uso del derecho de petición o la tutela?
¿En el Comedor Comunitario usted es informado acerca de sus derechos y deberes?	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N 320	1 ,052 ,354 320
¿Para acceder a este servicio usted hizo uso del derecho de petición o la tutela?	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N 320	1 ,052 ,354 320

derechos fundamentales

Tabla de contingencia

	¿Para acceder a este servicio usted hizo uso del derecho de petición o la tutela?		Total
	N/A	No	
¿En el Comedor Comunitario usted es informado acerca de sus derechos y deberes?	250	17	267
	51	1	52
	0	1	1
Total	301	19	320

Gráfico de barras



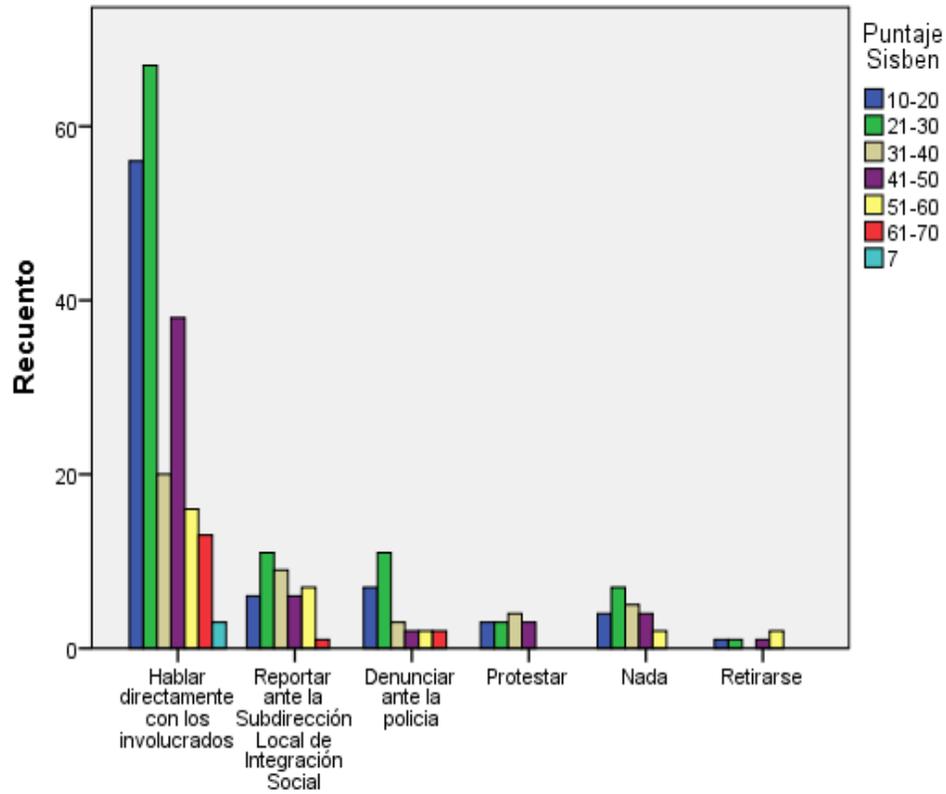
15.4. Puntaje Sisben *versus* qué hacer ante la evidencia de una irregularidad en el comedor
Correlaciones

	Puntaje Sisben	En caso de observar irregularidades, corrupción, o malos manejos por parte de alguno de los actores del Comedor Comunitario, ¿qué haría?
Puntaje Sisben	1	,002
Correlación de Pearson		,977
Sig. (bilateral)		
N	320	320
En caso de observar irregularidades, corrupción, o malos manejos por parte de alguno de los actores del Comedor Comunitario, ¿qué haría?	,002	1
Correlación de Pearson	,977	
Sig. (bilateral)		
N	320	320

Tabla de contingencia

	Puntaje Sisben							Total
	10-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	7	
En caso de observar irregularidades, malos manejos por parte de alguno de los actores del Comedor Comunitario, ¿qué haría?								
Hablar directamente con los involucrados	56	67	20	38	16	13	3	213
Reportar ante la Subdirección Local de Integración Social	6	11	9	6	7	1	0	40
Denunciar ante la policía	7	11	3	2	2	2	0	27
Protestar	3	3	4	3	0	0	0	13
Nada	4	7	5	4	2	0	0	22
Retirarse	1	1	0	1	2	0	0	5
Total	77	100	41	54	29	16	3	320

Gráfico de barras



En caso de observar irregularidades, corrupción, o malos manejos por parte de alguno de los actores del Comedor Comunitario, ¿qué haría?

Anexo 16. Entrevista

Entrevistada: Adriana Camacho Gonzáles

Cargo: Profesora de la Facultad de Economía de la universidad de los Andes

Fecha: 8 de julio de 2014

Ana María Pérez (AMP): ¿Cuál es la importancia de la focalización para la asignación del gasto público?

Adriana Camacho (AC): Entonces el gasto público [...] para que sea dirigido justamente a las necesidades de la población y lo importante es tener un buen sistema de focalización que logre este objetivo.

AMP: ¿y por qué utilizar la focalización versus la universalización?

AC: por tema de recursos, porque no hay recursos completamente suficientes para hacer universalización en muchos de los programas, entonces... simplemente hay que focalizarlo pues porque el gasto también, hay que ser austeros muchas veces con el gasto

AMP: la pregunta es, ¿las variables que contempla el Sisben para la identificación de los beneficiarios son amplias y suficientes?

AC: eh... las variables se conocen para la primera versión del Sisben, las siguientes dos versiones tienen un algoritmo que no se conoce públicamente eh... aunque se sabe qué variables están preguntando dentro de la encuesta pero no sabes, ni como las están combinando, ni como las están incluyendo dentro del Sisben, entonces, podríamos decir que eso no lo sabemos por ahora. Lo sabíamos del 94 al 2003, pero no lo sabemos hoy en día.

AMP: ¿cómo mide el Sisben las alteraciones en la calidad de vida de los individuos en el tiempo?

AC: justamente este es un indicador que tiene en cuenta en temas de pobreza en el largo plazo, porque cuando se mide pobreza por si una persona ... o sea, qué nivel de ingreso

tiene una persona, al siguiente día puede perder su empleo y entonces es una medida muy variable e inestable, mientras que el Sisben mide condiciones multidimensionales y condiciones que cambian menos en el tiempo como las condiciones de la vivienda o su educación, o ... entonces, eso hace que sea más, digamos, que sea más acorde para poder medir cambios no abruptos sino cambios en calidad de vida.

AMP: leyendo la nota política que tú hiciste, y viendo el video de los andes, tú hablabas de unas externalidades, unos asuntos políticos, y pues precisamente quería preguntarte, cuáles o si existen esas externalidades que desvirtúan al Sisben

AC: las externalidades pueden ser tanto positivas como negativas, entonces eh... digamos una externalidad positiva es la que tú dices de formar capacidad ciudadana, y cohesión, y respaldo a los programas del gobierno. Externalidades negativas son cuando el tema de focalización se usa de una forma incorrecta como por ejemplo tratar de ganar poder político a través del uso, ya sea de que prometan tener accesibilidad en el Sisben o en los programas sociales, o que lo den simplemente antes de las elecciones como mecanismo de compra de votos, entonces eso se dio y hay evidencia de que se dio para el año 94 y hasta el año 2001, o sea con el primer Sisben, pero no hay evidencia posterior. Por eso se ha tratado de tener el algoritmo oculto, o sea, lo importante es que el gobierno tenga políticas que puedan tratar de prevenir ese tipo de manipulación.

AMP: tú, al respecto de la nota política, hablabas de que la gente aprende cómo entrar al sistema, y pues mi pregunta va dirigida a si eso lo pervierte, y cómo es que la gente aprende a entrar al sistema.

AC: aprender es casi que es muy fácil saber qué determina que uno es pobre o no, entonces tener menos cosas implica, entonces si la gente sabe del algoritmo pues sabe exactamente que manipular, pero no la gente no sabe del algoritmo pues o dice mentiras, o esconde cosas, o incluso se ha visto que piden niños prestados, o piden viviendas prestadas, entonces sí pervierte el Sisben y existe evidencia de que cada vez que se hacen las encuestas la gente está diciendo ... o sea, parece como si la pobreza cayera a los ojos del Sisben, bajo las preguntas del Sisben, pero creciera a los ojos de ese mismo algoritmo bajo

encuestas distintas. O sea, cuando la gente sabe que le están preguntando las cosas del Sisben, está subestimando pues todo tipo de condiciones que generan pobreza.

AMP: ¿Tú consideras que el sistema genera incentivos para el ingreso y la permanencia dentro de un mismo puntaje?

AC: Eso no es... o sea, por un lado para el sistema del Sisben se supone hay reglamentación que indica que la encuesta se debe hacer cada tres años. Entonces si eso se hiciera no existe ese incentivo a permanecer, pues la permanencia depende más de los programas. Si los programas sociales tienen momento de duración o no, si una persona no puede estar más de cinco años en un programa o si una persona sale cuando un niño cumple cierta edad, entonces es una combinación de las dos cosas.

AMP: yo hace unos días leía un artículo del DNP donde contaban la evolución del Sisben y decía que precisamente una característica de los mecanismos, o de los dispositivos de focalización, era diseñar la manera en que, como ... o sea, no solo focalizar y asignar el gasto público, sino que también diseñar la estrategia para que la gente salga de ese estado de la asistencia, entonces, precisamente por eso la pregunta de ¿podría llegar a decirse que hay un incentivo perverso para que se pasmen las capacidades de los ciudadanos? ¿para que haya una neutralización?

AC: Eso depende. Si la gente está contestando correctamente y si los programas sociales están siendo efectivos, porque si el programa social está siendo efectivo cambian las condiciones pobreza pero no tiene nada que ver con el Sisben. El Sisben, si se mide bien y la gente está diciendo la verdad, pues eso no va a trancar a las personas o a mejorarlas, a menos de que una persona esté en un programa de capacitación laboral y por seguir en ese programa no quiera buscar trabajo o que si se le ofrece diga que no. Entonces eso es más un tema del diseño de los programas de graduación, no tanto del sistema de focalización, mejor dicho.

AMP: ¿Cuáles fueron las principales motivaciones para el diseño del nuevo Sisben?

AC: Que el segundo Sisben tenía una alta correlación con el estrato, y eso también ayudaba a que la gente se dé cuenta de esto y no es bueno, no es relevante que una sola variable explique el puntaje del Sisben, sino que sea una combinación de variables multidimensionales. Yo creo que básicamente es eso, el método estadístico que se usó en el tercer Sisben es igual al primer Sisben y el segundo tiene un método estadístico distinto, entonces parece que hay más... o sea que se ha proba que el método y componentes principales que se han usado en el primero y en el último son mejores que en el segundo. Pero eso está detallado en el documento al que hace referencia la nota de política [...] yo no he estado en el diseño, la persona con la que hice la nota fue María Elisa Florez, es la persona que estuvo involucrada en el diseño del Sisben 3

AMP:¿el enfoque de dimensiones y funcionamientos que incorpora el Sisben 3 logra corregir las deficiencias de las anteriores versiones?

AC: Solo lo sabe la persona que conozca la información, una persona que no la conozca [...] se ha tomado supuesto pero no se han usado todavía.

AMP: Yo quería preguntarte algo frente a lo que me dices ¿consideras que la manera en la que se focaliza en Colombia potencializa las capacidades de los ciudadanos?

AC: Potencializar las capacidades ¿a qué te refieres con eso? ¿Mayor cercanía con el gobierno o a mayor requerimiento al gobierno?

AMP: eso más... qué tan empoderados están los ciudadanos en sus capacidades también

AC: Yo creo que sí, es más certero si uno sabe que tiene un índice que le dice si es elegible o no es elegible para los programas sociales, entonces definitivamente los puede pedir con más ... tiene un derecho más clara que si no tuviera nada en la mano. En ese sentido, sí puede empoderarlos dándoles el derecho a pedir o no poder pedir los programas. Y los acerca más al gobierno ¿no?, si hay unas encuestas que vienen por parte del gobierno y hay un acercamiento entonces pues se conoce qué tipo de trabajo están haciendo, puede haber acercamiento en términos que digan “¿esto para qué me sirve? El encuestador puede que no

tenga ni idea de eso, pero hay otros programas que sí lo hacen, entonces puede haber un acercamiento.

AMP: desde tu perspectiva ¿Cuáles son las limitaciones de este Sisben 3? y en ese sentido ¿cuáles son los retos del Estado para cono el mismo?

AC: Como te digo no conozco el algoritmo y no sabría cuáles son las limitaciones, entonces no podemos saber ... Creo que no de los problemas que habría, pero no es del Sisben sino de la forma de focalización es que, los programas van a tener sus propios puntos de corte, entonces personas que antes era elegibles ahora puede no serlo, o que digan “antes el ICBF me cubría cono Sisben 2 y el régimen subsidiado, y ahora el régimen subsidiado es más restrictivo” o cosas de este estilo. Yo creo que ese es el gran reto que tiene el Sisben 3, que definitivamente al cambiar el algoritmo cambian las personas que reciben o que no reciben y pues sacra personas elegibles de programas sociales que ya no son elegibles pues es muy difícil.

AMP: ¿Sabes si alguien podría proporcionarme información de la naturaleza del algoritmo?

AC: El algoritmo es secreto, y es secreto justamente para que nadie lo manipule, entonces no creo que nadie te vaya a decir cómo es el algoritmo

AMP: Estuve leyendo también que hay elementos de la teoría de Amartya Sen de capacidades y funcionamientos. ¿Sabes algo de la incorporación de la teoría de Sen en el nuevo Sisben?

AC: Pues es la teoría de mirar la pobreza de forma multidimensional, ese es el enfoque que se quiere, y es el tipo que nos importa, por ejemplo: un hogar no puede ser igual si tiene una persona con discapacidad o si un hogar tiene mayor dependencia (‘) es más mirar como más globalmente el tema de pobreza y no solamente de forma monetaria, pero eso está claro en ese documento o habla con Roberto Angulo

Anexo 17. Entrevista

Entrevistado: Pedro Ducuara

Cargo: Contratista de la Subdirección Local de Integración Social Ciudad Bolívar, responsable del programa Comedores Comunitarios.

Fecha: 7 de julio de 2014

Ana María Pérez (AMP): ¿cuál es el objetivo principal del programa comedores comunitarios? ¿Qué pretende atender? ¿Cuál es la razón de ser del programa?

Pedro Ducuara (PD): bueno, básicamente el programa de comedores comunitarios se encuentra inmerso en el servicio social Mi Vital, que maneja como tal la secretaría de integración social. Entre ese servicio Mi Vital alimentario hay tres modalidades de atención: uno son los comedores comunitarios, otras son las canastas comunitarias y otros son los bonos canjeables por alimentos, es decir que en el servicio mi vital alimentario se encuentran los comedores comunitarios. Básicamente el objetivo del servicio social Mi Vital alimentario, entre ellos los Comedores Comunitarios, es dar un apoyo alimentario a aquellas familias que se encuentren en vulnerabilidad socioeconómica, pobreza o inseguridad alimentaria [...] En el caso de los comedores también se busca fomentar el desarrollo de las capacidades de los participantes para que se empiecen a vincular de manera más activa a la sociedad del distrito.

AMP: ¿Vincularse de qué manera?

PD: La idea es que empiecen a desarrollar capacidades en relación a que, primero que puedan recibir los servicios básicos, que puedan recibir salud, que puedan recibir educación... que puedan recibir servicios básicos, vivienda. Directamente la Secretaría no lo hace pero lo puede hacer a través de alianzas con otras instituciones, y dependiendo de las necesidades de la familia, pues se direccionan a esas entidades, por decir algo si una familia que contamos con un niño que no tiene el esquema completo de vacunación, la idea es remitirlo a Secretaría de Salud o al hospital más cercano para que se le compete el esquema de vacunación. Si es un menor desescolarizado, la idea es hacer todo lo posible

con Secretaría de educación para que ingrese al sistema educativo. También establecer alianzas en el fomento del empleo, que las personas se capaciten para el empleo, eso es lo que está buscando el proyecto y los servicios, puntualmente de los comedores comunitarios, a través del proceso de inclusión social, que los participantes no solo reciban el alimento, más bien que el alimento sea una excusa para que tratar de vincular a esa población a la sociedad, y empiece a depender de sí mismo y no de un subsidio del Estado.

AMP: ¿y en qué momento empiezan ustedes a hacer esas vinculaciones, esas alianzas, desde que ingresa los usuarios al proyecto?

PD: Desde que ingresan el participante al servicio, al comedor, ellos hacen un diagnóstico de la familia y miran cuáles son las necesidades, dependiendo de esas necesidades empiezan a hacer las actividades de articulación, entonces los impulsores sociales empiezan a establecer contactos con otras instituciones, o nosotros como secretaría tenemos convenios o alianzas con ciertas instituciones del distrito o nacionales, por ejemplo con el SENA, y empezamos a canalizar a esas personas dependiendo sus necesidades a esas instituciones.

AMP: ¿quién hace ese diagnóstico?

PD: Lo hacen los Inclusores sociales, los comedores comunitarios tiene una figura que son los Inclusores sociales, ellos se encargan de toda esa parte relacionada con los practicantes, desarrollar todo el proceso con los participantes. Y el otro funcionario que tiene el comedor son los coordinadores, los coordinadores se encargan de toda la parte operativa y nutricional de los comedores comunitarios [...] estos funcionarios, tanto los inclusores como los coordinadores, son contratados por operado, la Secretaría contrata un operador, una ONG para que maneje el comedor y el operador se encarga de contratar a su personal: los Inclusores sociales, los coordinadores, el personal de nutrición y el personal de servicios generales

AMP: ¿todos son pagos?

PD: sí, el operador debe obviamente reconocerle unos honorarios a sus trabajadores y la Secretaría se encarga de pagarle al operador de acuerdo a las raciones que se entregan, de acuerdo al número de almuerzos que se entregan y demás. Nosotros, la Secretaría, establece un anexo técnico, el anexo técnico es como la ruta para que el operador cumpla durante la duración del contrato, entonces ahí dice específicamente qué deben hacer los Inclusores sociales. Es la hoja de ruta que debe dar cumplimiento al contrato que firma el operador

AMP: ¿Qué criterios se utilizan para la selección de los usuarios?

PD: Los usuarios de los comedores son ciudadanos, cualquier ciudadano puede ingresar al comedor comunitario. Hay unos criterios, los criterios están establecidos bajo una resolución de la Secretaría que es la resolución 764 de 2013, y ahí habla sobre los criterios para el ingreso que son básicamente: presentar inseguridad alimentaria o vulnerabilidad y ser residente de Bogotá, esos son los criterios de ingreso.

Hay otros criterios de priorización, los criterios de priorización se tiene en cuenta en los casos en los que no tenemos suficientes cupos para que se tenga en cuenta o se den prioridad a ciertos casos. Entonces algún criterio de priorización puede ser un caso remitido por Secretaría de Salud por condiciones de desnutrición, o aquellos casos, personas en situación de desplazamiento, madre gestante, madre lactante, entonces ahí hay unos criterios de priorización. Entonces tenemos los criterios de ingreso, de priorización y de egreso. Entonces el Inclusor social en el momento de que el ciudadano solicita el servicio, ellos hacen la solicitud, la inscripción, y la Secretaría cuenta con unos referentes locales, los referentes locales son los que en últimas hacen el proceso de ingreso al comedor, ellos son los que revisan si cumplen con los criterios o no. El Inclusor en el proceso de inscripción debe dar suficientes herramientas para que el referente local que es un funcionario de la secretaría tenga la suficiente información para activar o no activar al ciudadano ¿y cómo hace el referente local? Pues tiene en cuenta los criterios, ve la vulnerabilidad, ve la inseguridad alimentaria, si ve que no presenta ni inseguridad alimentaria, ni vulnerabilidad socioeconómica, pues simplemente no se le da el ingreso al servicio. Entonces ese es como el filtro que existe. Pero en teoría cualquier persona puede

acercarse al comedor comunitario y pedir el servicio y ahí la Secretaría verifica si cumple o no cumple con el criterio para seguir con el proceso de vinculación

AMP: El filtro mediante la encuesta del Sisben ¿qué papel juega?

PD: Es un criterio de priorización, entonces en teoría quien tenga de los solicitantes, del servicio, quien menor tenga el puntaje Sisben se le daría ingreso, en el caso de que no haya suficiente disponibilidad de cupos, en ese momentos pues generalmente es un criterio que no utilizamos con profundidad, porque casi todos los que solicitan servicio se ingresan al comedor, que cumplan con los criterios, ya sea como inscrito o como activo. Entonces, nosotros dentro de la documentación que solicitamos si pedimos el puntaje del Sisben metodología III, lo más reciente que haya, y hace parte de la documentación que debe presentar el ciudadano al momento de solicita el servicio, para el caso de que haya que tener en cuenta el puntaje.

AMP: ¿los criterios de priorización que se utilizan en Ciudad Bolívar son homogéneos al resto de las localidades?

AMP: Los criterios como están establecidos por resolución aplican igual para todas las localidades

AMP: Y en términos de funcionamiento ¿hay alguna particularidad con respecto a la localidad?

PD: no, no existe como tal una diferencia en cuanto a su aplicabilidad. No tenemos un criterio de priorización específico para aplicar

AMP: ¿con cuántos comedores cuenta la localidad?

PD: en este momento Ciudad Bolívar tiene funcionando 20 comedores comunitarios, 18 de ellos son manejados directamente por la Secretaría de Integración Social, y 2 de ellos por el IDIPRON. En el caso de los comedores de IDIPRON, nosotros damos línea técnica en la parte nutricional, en la parte del anexo técnico y en inversión social, pero la institución

encargada de manejar estos comedores es IDIPRON, los otros 18 comedores con de la Secretaría de Integración Social.

AMP: ¿y por qué esto?

PD: Porque IDIPRON en algún momento empezó a operar comedores comunitarios en diferentes localidades, en ciudad bolívar pues está operando 2, ya después se está tratando de concentra en una sola instituciones, de que lo maneje una solo institución, entonces Secretaría de Integración Social ciertas cosas de estos comedores de IDIPRON las está manejando o por lo menos da una línea técnica, pero es porque diferentes instituciones de pronto dentro de su misionalidad estaba crear comedores comunitarios, y hoy en día, y pasa los mismos con los comedores ... la alcaldía local tenía sus comedores, IDIPRON tenía sus comedores y la Secretaría de Integración tenía sus comedores, entonces como que cada institución dependiendo de su misionalidad o de sus necesidades creaban comedores, y tal vez a lo que se apunta es que sea una sola institución, que sea una sola institución la que se encargue de manejar el tema de seguridad alimentaria en el distrito.

AMP: Recientemente escuchamos noticias acerca de la decisión del alcalde Gustavo Petro de cerrar algunos de los comedores comunitarios ¿qué modificaciones trajo al proyecto de comedores para la localidad de Ciudad Bolívar?

PD: Sí, efectivamente se cerraron algunos comedores, dejaron de funcionar como comedores comunitarios, estos comedores eran manejados por las alcaldías locales a través o por medio de recursos del Fondo de Desarrollo Local. En Ciudad Bolívar teníamos 17 comedores operados por el Fondo de Desarrollo Local de ellos cerraron 16 y uno se convirtió en comedor de la Secretaría. Cerraron los comedores pero en ningún momento se afectó a la población. El año pasado se presentó el cierre, pero después del cierre se le empezó a suministrar a los participantes un paquete alimentario de contingencia mensual, es decir que se les daba la equivalencia de un almuerzo diario por un mes, se le da en equivalencia en un mercado, en un grupo de alimentos que equivalía a lo que hubiera recibido en un mes si estuviera en el comedor, eso era transitorio mientras la población pasaba a una nueva modalidad de atención que son los bonos canjeables por alimentos, a

partir de este año esa población que estaban en los comedores del Fondo de Desarrollo Local que se cerraron pasaron a recibir su paquete alimentario de contingencia y ahora a su bono canjeable por alimentos. Obviamente que en los criterios que están ingresando hay un proceso de focalización de revisión de cumplimiento de criterios y actualmente estos participantes reciben el bono canjeable pro alimentos

AMP: ¿ha resultado positivo este cambio?

PD: Para las familias sí, para las familias... les ha parecido una buena opción, una buena estrategia además del hecho de que ellos puedan escoger sus alimentos, el hecho de que estén recibiendo un bono canjeable por alimentos les permite a ellos escoger unos alimentos de acuerdo a sus preferencias, de acuerdo a sus necesidades, no les estamos imponiendo que alimentos, ellos deben conseguir como lo estábamos haciendo con los paquetes de alimento de contingencia. Los paquetes de alimentos de contingencia ya estaban diseñados, ya estaban ensamblados [...] aquí con los bonos canjeables por alimentos existe un listado de alimentos permitidos y allí ellos pueden escoger los alimentos en las cantidades que deseen [...] todo lo que tiene que ver con carne, todo lo que tiene que ver con la parte nutricional. Entonces en términos generales, sí consideramos que para las familiar ha sido un cambio constructivo. De pronto habrá alguna familia que quiera mejor un comedor comunitario, pero a ellos tratamos de ofrecerles este servicio siempre y cuando haya un comedor cerca de donde ellos residen, o donde ellos estudian.

AMP: ¿los usuarios de los comedores entran por núcleo familiar o de manera individual?

PD: De manera individual, porque lo solicite, puede ser una mamá, que ella trabaje y tenga dos hijos, seguramente ella no podrá asistir porque trabaja pero solicita el servicio para que sus dos hijos, entonces ahí se les da el ingreso. Entonces en este caso para los comedores sí es individual el ingreso, de acuerdo a las personas que el grupo familiar o que el jefe de hogar solicite el permiso. Se les da prioridad a menores de edad, a personas mayores, personas en situación de desplazamiento, madres gestantes, madres lactante, personas en situación de discapacidad, so como los grupos prioritarios para ingresar a los comedores

comunitarios, porque pues cada comedor maneja un cupo, la cobertura es limitada y es menor a las necesidades del sector, entonces por esos son esos grupos prioritarios.

AMP: ¿hay un rango de edad establecido para los usuarios?

PD: Idealmente entra a partir del año de edad, un año en adelante, aunque nosotros intentamos que esos niños pequeños entren a un jardín infantil de la Secretaría porque reciben un servicio más integral, no sólo la alimentación sino también la educación inicial, entonces tratamos de que si al comedor llega la solicitud de servicio de un niño pequeño de 1, 2, 3 años, tratamos con el equipo de inclusión social que lo remitan a un jardín infantil que quede cerca, que sea de la Secretaría, que el servicio es gratuito y es mucho más integral

AMP: ¿quiénes son los actores del programa?

PD: en el programa interviene como tal la Secretaría que es el que lidera todo el proceso con los comedores, entran los operadores que ejecutan el servicio como tal. Dentro de los operadores están los coordinadores, los Inclusores sociales, el equipo de nutrición o manipuladores de alimentos y las personas encargadas de los servicios generales, la misma comunidad tratamos de integrarla en este proceso y estamos tratando de vincular otras instituciones para que de acuerdo de las necesidades de la población podamos darle una atención más integral, no sólo darle el apoyo alimentario sino una atención integral que es lo que en últimas buscamos.

AMP: ¿cuáles son los criterios de salida del programa? ¿Quiénes dejan de recibir este beneficio?

PD: Básicamente los criterios de egreso son: el retiro voluntario, que es cuando la persona manifiesta su retiro de manera voluntaria por determinada razón. Hay un criterio que es la inasistencia consecutiva en 10 días, que si tenemos el participante activo que deja de asistir por 10 días seguidos sin justificación alguna, ya es un criterio de egreso. La omisión de información en el momento de llenar la ficha de solicitud, si hay omisión o falsedad de información es un criterio de egreso. Con las familias se deben establecer unos pactos,

entonces cuando cumplen determinado número de pactos, pues se supone que la familia ya ha mejorado su condición entonces egresa del comedor. O cuando se establece un pacto, puede ser por convivencia, los comedores manejan unos manuales de convivencia, entonces se establecen unos acuerdos y en al no cumplir esos acuerdos o un porcentaje de esos acuerdos, la familia o persona debe egresar del servicio. Igualmente cuando ya supere las condiciones de vulnerabilidad o de inseguridad alimentaria.

AMP: ¿Cómo saben esto?

PD: A través de visitas domiciliarias, se realizan estas visitas por medio de los inclusores sociales, ellos identifican a través de la entrevista si la familia superó o no superó la condición de inseguridad, si tiene un trabajo estable, si tienen suficientes ingresos, si tienen otras redes de apoyo ya sean familiares o institucionales. Eso se identifica, lo identifica el inclusor, lo informa al referente local del proyecto y determina si esta familia o esta persona ya superó las condiciones de inseguridad.

AMP: ¿la selección de estas visitas se hace de manera aleatoria o hay una temporalidad (cada cierre de este ciclo vamos a realizar estas visitas) o cómo se hace?

PD: como los inclusores sociales tienen contacto directo con las familias ellos pueden identificar más o menos qué familias requieren ese procesos diferenciado para comprobar esa situación, a veces llegan porque la comunidad misma lo manifiesta, que tal persona tiene estas condiciones, queda la inquietud, entonces el inclusor social se encarga de verificar que [...] sea cierto mediante una visita domiciliaria.

AMP: de todos estos criterios de salida que has mencionado ¿cuál es el que más se presenta?

PD: sobre todo se presenta el de la inasistencia o deserción por 10 días consecutivos, cuando los participantes dejan de asistir al comedor sin ninguna justificación [...] y se egresan por no asistir estos 10 días al comedor

AMP: ¿no hay un seguimiento a estos usuarios?

PD: claro que sí, los inclusores hacen un seguimiento obviamente antes de que se terminen estos 10 días, ellos contactan telefónicamente al participante o incluso le hacen visita para verificar qué pasó. Muchas veces porque ya se fueron a vivir a otra parte, se trasladaron de barrio, de localidad y no lo dicen, no la anuncia. Pero normalmente ellos le deben hacer seguimiento a esas inasistencias

AMP: Quisiera saber si el proyecto contempla una dimensión de competencias ciudadanas para los usuarios

PD: Pues el proyecto buscan en sí que como ciudadanos, como participantes son sujetos de derechos, entonces ellos empiecen a empoderarse un poco más con el tema de los derechos, empiecen a exigir sus derechos, y ese tipo de cosas. Tal vez tenga relación con el tema de desarrollo de capacidades, que es tratar de vincularlos a ellos a la sociedad, tratar de superar lo que es la segregación en la que esa población normalmente se encuentran, que por ser pobres o vivir en territorios en donde son considerados... que presentan alta vulnerabilidad, alta inseguridad, alta pobreza, entonces como que la sociedad misma tiende a segregarlos, a apartarlos de la sociedad. Entonces lo que se quiere es todo lo contrario, lo que quieren estos proyectos es vincularlos a la sociedad y darles herramientas para que participen activamente en todo lo que sea derechos ciudadanos y demás, entonces es lo que busca el proyecto con los participantes de los servicios

AMP: ¿ustedes a nivel institucional han identificado una tendencia con respecto al tiempo que permanece un usuario dentro del comedor?

PD: hay personas que han durado desde que se abrieron los comedores más o menos, desde el años 2007 – 2006, hay personas que todavía están en los servicio, como hay persona que pueden durar un mes, dos meses, una semana... es relativo, porque como tal no hay un tiempo límite para que las personas estén o no estén en el servicio porque eso depende de la superación de la vulnerabilidad. Obviamente se les incentiva, se les motiva a que estas personas empiecen a depender de sí mismos en la superación de la condición de vulnerabilidad, de pronto a veces es difícil porque las condiciones que ellos viven son más estructurales que coyunturales y es muy difícil... pero obviamente la idea también es

transformar eso, que las personas no duren tanto en el servicio sino que empiecen a superar ellos mismos las condiciones de fragilidad.

AMP: Desde tu experiencia ¿puedes decir que se evidencian modificaciones en las condiciones de vida de los usuarios luego de ser beneficiarios del proyecto?

PD: Sí, claro que sí. Se ha logrado procesos muy interesantes con la comunidad, con los diferentes grupos etarios, se trabaja mucho con la población infantil y se logran realiza trabajos de los padres con ellos, actividades deportivas, entonces tenemos experiencias significativas en la localidad con procesos realizados, ya sea con esos participantes o con esas familias, en donde se ha permitido que esa familias o esas personas sobresalgan en diferentes áreas, en el área deportiva, en el área comunitaria. Se han logrado vincular a procesos productivos, procesos laborales, se han desarrollado... hay operadores que trabajan proyectos como las huertas, entonces se han logrado vincular a estas personas en ese tipo de actividades, pues considero que igual eso es un logro porque se le está dando un protagonismo a los participantes, no solo se les da el almuerzo sino que se vinculan en estos procesos que en últimas pues les va a favorecer a ellos y a la misma comunidad

AMP: Con respecto a las limitaciones del programa ¿qué podrías decir, qué externalidades, qué debilidades?

PD: pienso que el tema de trabajar articuladamente con otras instituciones hace falta, o sea se está empezando, pero se necesita fortalecer ese trabajo y por el tema también de los recursos limitados, entonces, por ejemplo se requiere el tema de mejorar las condiciones de la vivienda de muchas familias que no son las mejores, pero de pronto a las instituciones a las cuales les es competencia este tipo de cosas, como que no tienen los recursos o las herramientas para atender la demanda que se requiere, entonces es como eso, fortalecer el trabajo interinstitucional, incluso interinstitucional dentro de la misma secretaría, que si yo tengo un niño de 2 años en un comedor, pero que debería ser en un jardín infantil pero no está porque en ese sector no hay un jardín infantil, entonces también lo tenemos que resolver a nivel institucional, que yo le pueda resolver al niño o a la familia lo que realmente necesite, pero a veces nos vemos cortos, porque no hay presencia, no hay como

ofrecerle eso en el territorio donde se ubica. Entonces pienso que ese es el aspecto en el que debemos mejorar a nivel institucional y también es importante el trabajo de la corresponsabilidad con la ciudadanía, porque a veces ellos no responden a todos los procesos que nosotros desarrollamos o queremos desarrollar con ellos. Muchos de ellos no les interesa estar desescolarizados y no les interesa, por ejemplo, vincularse a un proceso educativo, por más que nosotros tengamos una estrategia con Secretaría de Educación de vincularlos al sistema educativo, sin embargo, hay unos que manifiesta que no, que no quieren estudiar, entonces ahí la corresponsabilidad es importante de los ciudadanos, de hecho no depender siempre de un aporte voluntario, de no estar eternamente en un comedor, sino que tengan la iniciativa, la intención propia de superar su fragilidad y sus condiciones y querer pues progresar como tal

AMP: En este proceso de investigación yo me he encontrado con noticias y con denuncias acerca de corrupción al interior del programa, sobre todo con los operadores, denuncias de venta de alimentos, sobre todo de temas relacionados con la venta de alimentos. Recientemente leía una crítica que hacía el concejal Juan Carlos Florez, le daba bien duro a los comedores y decía que: Uno, no se evidenciaba que hubiera un ascenso en la escala de la movilidad social y dos, que los operadores se estaban robando los recursos, estaban vendiendo la comida que se les daba

PD: Bueno, eso así, también es importante tener en cuenta que como son recursos públicos y son contratos, que hay unos contratos de por medio entre la Secretaría y los operadores, ellos tienen un proceso de supervisión de esos contratos, una interventoría en algún momento, y actualmente esa supervisión la está ejerciendo la misma Secretaría. Ellos vigilan, verifican que cumplan con lo que el operador debe cumplir contractualmente, y se hace un seguimiento bastante exhaustivo a la materia prima que ellos compran, a la ración que entregan diarias, entonces sobre eso sí hay un control bastante estricto y al operador solo se le pagan los almuerzos que entregan. Ellos deben preparar todos los almuerzos que estaban contratados por día, pero si no los entrego todos solo se le pagan los que entregó, así los otros los haya preparado y no los haya entregado, y en esas denuncias sí en algún

momento las escuche, pero no tengo presente si en estas tenga que ver en algo Ciudad Bolívar, porque ya se habrían tomado medidas.

AMP: ¿cuáles son los retos del programa con respecto al asistencialismo? A prevenir, a mitigar, a erradicar el asistencialismo que podría producirse con la naturaleza del programa

PD: sí pues básicamente lo que queremos es, y lo dice el proyecto, pues el proyecto se llama desde que los unió Gustavo Petro como alcalde, el proyecto se llama *alimentando capacidades*, para las personas en vulnerabilidad, y es eso, darle al ciudadano, al participante, herramientas en el desarrollo de capacidades, para que ellos empiecen a depender de sí mismos y no de un apoyo público, o sea de pronto se le debe dar ese apoyo mientras supera su condición de fragilidad, de vulnerabilidad, pero la idea es que la persona con las herramientas que se le dé pueda superar la fragilidad, pueda desistir del servicio que tiene, para darle la oportunidad a otra persona que lo requiere, entonces pensaría que esta es la forma de contrarrestar el asistencialismo, entonces de ahí la importancia de las alianzas interinstitucionales, la corresponsabilidad del ciudadano [...] pero el hecho de desarrollar capacidades en esas personas, y más bien que el alimento sea una forma, el pretexto... de pronto el proyecto no sea el apoyo alimentario sino el desarrollo de las capacidades y las cosa sea darle un alimento para que se empiece a vincular con esos procesos con la comunidad.

AMP: Quisiera conocer ¿Cuál es el ciclo del proyecto, desde el papel institucional hasta que se le lleva el plato al usuario al comedor, cómo funciona?

PD: La Secretaría debe mediante un concurso abierto, debe seleccionar unos operadores, ellos mismos se presentan [...] pueden ser de la localidad o no necesariamente, entonces deben cumplir con unos requisitos, tener cierta experiencia y después de hacer los respectivos estudios y demás, la Secretaría los contrata y se debe contar con el espacio donde va a funcionar el comedor comunitario, el operador se encarga de todo, se encarga de establecer el sitio donde va a estar el comedor, si es necesario arrendar ese espacio, pues el operador lo debe asumir, obviamente la Secretaría dentro de los costos tendrá establecido pagos por arrendamiento y demás. Ellos se encargan de comprar la materia prima, ellos

compran los alimentos obviamente tiene que ser de calidad, a eso también se le hace un seguimiento, contratan personal y básicamente el servicio en los comedores comunitarios, se presta de lunes a sábado de manera seguida, no opera los domingos ni festivos y en un horario de 11:00 am a 3:30pm y de eso se encarga prácticamente el operador, nosotros como secretaría hacemos acompañamiento en el tema del proceso de inclusión social, le hacemos acompañamiento a la parte nutricional, nosotros hacemos acompañamiento también en la parte ambiental [...] La Secretaría tiene como hace un momento el apoyo de la supervisión como lo indicaba hace un momento, hacen unas visitas, y hacen la supervisión de que el operador esté cumpliendo, y así es como funciona básicamente.

AMP: ¿cuál es el precio de un almuerzo en el comedor comunitario?

PD: no, esa información no la tengo ahorita presente, todo eso se maneja de manera centralizada en la Secretaría, la Secretaría tiene 1 nivel central y 16 subdirecciones locales, en algunas localidades tienen alguna una subdirección, o a veces una subdirección por dos localidades. Ciudad Bolívar, por sus extensión, tiene una subdirección local, pero hay localidades que son pequeñas, entonces por ejemplo Puente Aranda y Antonio Nariño tienen una sola subdirección, entonces son 16 subdirecciones que están en las localidades y todo ese tema contractual, todo el tema de costos, todos esas cosas las manejan centralizado: la selección de los operadores, la supervisión, todo eso se maneja a nivel central, la Secretaría en sus oficinas centrales, lo local no tanto, pero igual como eso es información público se debe poder consultar en alguna parte, cuál es valor del almuerzo

E: ¿sólo prestan servicio de almuerzo?

PD: Solo almuerzo

Anexo 18. Entrevista

Entrevistada 1 (E): Olga Lucia Acosta

Cargo: Asesora Regional de la oficina de la CEPAL en Bogotá

Entrevistada 2 (E2): Renata Pardo

Cargo: Consultora de la oficina de la CEPAL en Bogotá

Fecha: 18 de julio de 2014

Entrevistada (E): Hoy hablábamos precisamente de que el Sisben la gente lo ha tomado como mil cosas, y uno solo debería identificarlo como el organismo que permite ordenar a las familias por las características de sus privaciones de acuerdo al ordenamiento que se haya establecido. El Sisben es uno de los mecanismos de focalización, es un instrumento pero hay muchos otros, que están definidos en las políticas, en las capacidades... Bogotá tiene cosas, Medellín tiene otros. Tú puedes decir focalizar por estrato, por ejemplo, focalizar por riesgo ambiental, entonces hay que ser preciso que éste es un instrumento que desafortunadamente se usa y lo usan políticos y distintas personas con otros fines, pero ese no es el propósito porque es un ordenamiento.

Ana María Pérez: ¿Sencillamente el ingreso?

E: No, tampoco, no es con ingreso.... Es muy importante mirar cuáles son las variables que se han tenido en cuenta para identificar a las personas, de dónde se parte, por eso evoluciona también. Hoy por ejemplo hay un índice de pobreza multidimensional que brinda nuevas herramientas para poder definir qué es lo que uno considera privaciones dentro de las familias, fíjate que finalmente eso es normativo de cada país, ¿quién define cuáles son las coberturas que debe dar la política social? La constitución, porque ningún funcionario público puede hacer nada que esté directamente en la constitución, entonces el Sisben de convertirse en el mecanismo para poder focalizar, no en nada más.

AMP: de hecho, viendo los criterios de ingreso y egreso de los comedores el Sisben no es un criterio primario

E: El Sisben podría permitir por dimensiones distintas, porque las familias podrían unas, tener unas necesidades de ingreso para acceder a la comida y en ese caso ser elegible para un comedor, esa persona, es el caso por ejemplo por aquí había un caso del alcalde menor de Teusaquillo, como en momento de crisis gente que tenía vivienda, que tenía activos, necesitaba acudir a los comedores, entonces con un criterio de focalización no sería elegible, no hubiese podido acceder a eso. Entonces uno debería utilizar las dimensiones distintas que tiene el Sisben para medir, entonces tiene un apartamento que no genera ingresos, porque quedó desempleada, porque es un viuda... no sé, entonces es que se han cometido errores en no explicar suficientemente bien qué es el Sisben.

AMP: desde su perspectiva ¿por qué elegir la focalización vs la universalización?

E: por recurso, porque este país tiene demasiadas necesidades y la sociedad misma no ha acordado cobrar todo lo que requeriría para brindar todos los servicios que por otro lado consagra la constitución. La sociedad no es consistente, la sociedad se fija unas tareas en cobertura de servicio social, pero siempre diciendo “las va a pagar alguien” y a la hora del acuerdo de quién las va a pagar, resulta que el recaudo no es suficiente, pues por muchas circunstancias, unas veces, yo creo que porque no alcanza, porque se requiere recaudar más. Otros piensan que se recauda lo que es pero que se gasta ineficientemente, también hay parte de eso. Entonces la pregunta es ¿estamos dispuestos los colombianos a pagar más impuestos, todos proporcionalmente, para garantizar los servicios que están consagrados? [...] (Tratando el artículo de Ocampo) la focalización debe de tratarse como un mecanismo que me lleve a la universalización, no de focalización versus universalización, porque entonces uno promueve debates que no conducen a nada

AMP: ¿cómo llegaría a ser universalización?

E: claro porque, en economía tienes recursos limitados para todo lo que queremos, ir identificando a los más necesitados, como que uno comienza por ahí y termina en proyectos universales. Lo que se ha dado en los últimos 20 años en América Latina es que hoy nos dirigimos a políticas completamente universales, entonces los métodos de focalización quedan para ciertas cosas ¿a qué tipos de familias quiero dirigir yo unos subsidios de

producción rural? Entonces yo hago eso con ese criterio, porque además, eso en política pública y en política fiscal no está solo dado en el tema de los gastos sino también en el de los ingresos, entonces tú tienes un lindo parque al frente de tu casa tú no vas a anunciarle a la Secretaría de Hacienda “mire, yo me beneficio de la vista de ese parque, entonces cúbreme impuestos” hay una cantidad de cosas que tienen que venir impuesta para que podamos compartir los costos que significa un buen vecindario, unos buenos servicios sociales. Es que cuando uno no mira completo ingreso y gasto, hay alguien que tiene que pagar, y ese alguien lo miramos completo toda la sociedad, que aquí deberíamos hacer más esfuerzos sin duda para poder alcanzar a la universalización, la prueba es que no los hay, para todos los que trabajamos en temas de esto mejor que hubieran todos los ingresos, incluso por cuestiones éticas [...] no es el instrumento en sí el que cause que todos sean excluidos

AMP: Para el caso del Sisben ¿si tiene una misión en esa vía de la superación de la pobreza?

E2: No, la única misión del Sisben es servir como instrumento de focalización, ordena a la población y dice, éstos son más pobres o menos pobres [...] pero esa es la función del instrumento, focalizar el gasto, pero la herramienta no tiene esa misión. Son los programas y las políticas las que pretenden la superación de la pobreza, no el Sisben, el Sisben es el instrumento para yo llegar a allá. Es importante no perder eso de vista, el Sisben es la herramienta para encontrar a las familias, los programas sí tienen como fin la superación de la pobreza.

AMP: ¿pero el instrumento tiene un efecto en la población? ¿La manera en que está diseñada la encuesta? Me contaban los inclusores que las personas piden hijos prestados

E: Las respuestas que tiene la gente [...] las familias son otras luego de recibir un programa, entonces difícilmente uno puede evaluar. Las evaluaciones rigurosas tienen que aislar las respuestas de las familias, porque las familias se acomodan. Obviamente la gente interpreta del Sisben es que “a mí me van a dar algo” y que me dan más si yo tengo más hijos, si no tengo el televisor en la casa, entonces cuando uno sigue las distintas salidas del

Sisben, porque son procesos que son de ensayo y error, porque en las cosas sociales no tenemos claro cuáles son las respuesta, a veces nos valemos de lo que pasa en otros países [...] siempre se requieren registros de beneficiarios porque lo que tú vas a gastar es plata pública, entonces debes tener un registro que diga con qué criterios tu gastaste esos recursos, yo creo que parte de las confusiones que se generan con el Sisben es que no existe discrecionalidad en el gasto público, tu para gasta un peso de gasto público tiene que haber una ley previa, que es la ley de presupuesto o una ley sectorial que te diga en qué gastar. Esas leyes generalmente dice, se va a gasta esto en la población que cumpla con los criterios de pobreza, entonces ahí viene la importancia del instrumento, pero no es el instrumento mismo.

AMP: producto de los videos que vi me surge una inquietud con respecto a como la manera en que se focaliza tiene unos efectos en captación política, asistencialismo, en limitación misma de las capacidades de las personas ¿Tú qué crees?

E: Creo que hay que separar los temas, creo que yo recordaba el debate que no se nos debe olvidar, cada vez que tu vayas a gastar un peso de plata pública en una persona, ahí se van a generar intereses, intereses de quien decide ese gasto, de quien lo agencia... ese gasto no es neutro, no porque la gente sea la más pobre del mundo eso no va a generar reacciones. Recordaba dos modelos en los que ha oscilado América Latina, o más populistas o más clientelistas en la asignación, es decir como la política no se escapa de cosas clientelares o de visiones populistas-paternalistas en eso, existiendo mucho más, simplificando en esos dos modelos [...] en Colombia no queda muy claro si es populista o clientelista, entonces siempre la manera como intentamos entender la realidad es modelizando, lo que pasa es que eso se vuelve con una carga peyorativa en términos de política social, y lo que resulta acá es que ninguno de los dos pareciera responder al caso colombiano.

AMP: después de haber visto la transición del Sisben, que tiene implícito un marco teórico de Amartya Sen, pero ¿qué tan libre en verdad es una población objetivo cuando se le pregunto y a veces tiene que obligarse a ser más pobre para ser excluido del sistema? Siento

que en la manera en que se focaliza sí se generan unos incentivos perversos para la población focalizada

E: yo creo que la pregunta es más bien y entonces ¿de qué manera?

E2: pero yo quiero volver a hacer la aclaración, no es el instrumento, son los programas porque, por qué estas personas tiene interés... ¿de qué? De poder entraran a los programas, entonces no es el Sisben, es el interés de estar en los programas, entonces yo no creo que es el Sisben, no es por lo que les preguntan, es porque ellos quieren recibir unos beneficios de los programas lo que los hace querer decir mentiras [...] porque creen que si dicen esas cosas van a tener un cierto puntaje que les permiten entrar a cierto programa

E: el único objetivo del instrumento es identificar, que el que esté más pobre, figure más pobre en eso. Sería muy reductor, imagínate todo lo que va en un programa de vivienda, eso no lo puede tener el Sisben, para el tamaño de las familias... Muchas consideraciones técnicas, de diseño, eso es el programa. A través de qué instrumento se decide quiénes se van a favorecer de bienes públicos, o subsidios o ayudas o etc, es la graduación que da el Sisben

AM: ¿cómo medir las variaciones de las condiciones de la población focalizada?

E: lo que nos hemos dado cuenta es que el Sisben se ha convertido en un fetiche, de que todo está mal porque el Sisben está mal. Creo que tenemos que plantearnos más generalmente la política social [...] tenemos que convertirnos en una sociedad en la que ser ciudadanos es hacer parte de y no es estar acá y esperar a ver a mi qué me dan [...] Yo llamo medidas de política social miopes, una es el salario mínimo con un techo, o sobre ese tipo de cosas positivas, entonces mujer cabeza de familia entonces son la pueden tocar en un puesto pública entonces todas de se separan o hacen que se separan. Más bien es cómo esa persona se vincula a mostrar esas necesidad, cómo es que se vincula a través de deberes o derechos ciudadanos a una construcción conjunta de una senda de bienestar social, es cómo construir eso con los instrumentos tan limitados que tenemos, es decir cómo más bien lo que yo esperaría es que esa persona me diga cuáles son sus limitaciones en el marco,

cuáles son las oportunidades que las sociedades les ha negado en los términos del marco conceptual.

E: Claro que los políticos intenta decir, yo los hago meter en los programas [...] los políticos han amenazado que si no votan por mí me sacan del Sisben, y eso no va a pasar

AMP: el discurso político si hace a la gente menos libre de poder elegir

E: pero hay que separar en instrumento, porque mira lo grave que uno sanciona un instrumento que me puede dar herramientas para hacer mejor las cosas, al uso político que se hace de él, esa es la gran diferenciación que hay que hacer, además porque es un instrumento que se ha venido transformando la gente que trabaja en él aporta las nuevas concepciones, la política social de los 80 es diferente a la de los 90 y a la de hoy, y eso se refleja en la evolución del instrumento, nosotros no teníamos muchas cosas de calidad de vida, antes seguíamos diferentes persona de la misma condición social, hoy tratamos de seguir las mismas personas.

Anexo 19. Entrevista

Entrevistada: Francisco Alvarado

Cargo: Asesor de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del Departamento Nacional de Planeación DNP

Fecha: 23 de julio de 2014

FA: Es fácil caer en ese concepto, porque se asocia al Sisben con el proceso de focalización, ¿sí? y el Sisben es el instrumento de focalización individual, más no es el proceso de focalización que hacen los programas sociales con las personas. Es decir, según la legislación colombiana, hay una discrecionalidad por parte de los programas sociales para aplicar los procesos de focalización existentes según su querer, y dados los objetivos que persigue. Es decir, nosotros tenemos entendidos acá como Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida, que el término de promoción social está asociado tal vez a lo que tú entiendes como formación de capacidades para que la gente supere la pobreza o las condiciones de vulnerabilidad. Pero, en ese contexto, el Sisben, digamos, lo que te estaba contando es que los programas sociales son los encargados de definir los criterios de entrada y los criterios de salida, entonces lo que el Sisben a ti te proporciona, más que como sistema, como indicador de focalización individual, es hacer un ordenamiento de la población según un concepto que se llama Estándar de Vida, entonces lo que tienen menor estándar de vida son los que están en puntajes cercanos a cero, lo que tienen mayor estándar de vida son los que tienen puntajes cercanos a cien, todo bajo un concepto, precisamente, de pobreza multidimensional o más que de pobreza multidimensional, bajo un enfoque de capacidades de Sen que es el que aporta como toda la visión multidimensional de la pobreza, digamos que ese es el marco conceptual. Me imagino que leíste algo sobre el Sisben 3. Pero a lo que voy, es que los programas, digamos, si bien identifican su criterio de entrada con el Sisben, y aquí desde DNP, por ser ese el instrumento de focalización individual más utilizado y que ha tenido un mayor grado de aprendizaje en sus tres versiones, digamos son los programas sociales los encargados de generar tanto los criterios

de entrada como los criterios de salida, y digamos que esa es una dificultad a la que se han enfrentado todos los programas sociales y toda la política social desde que se habla de focalización, que es: como tu generas incentivos, o como trazas una ruta de intervención que le permita a la personas en cierto momento digamos, graduarse de los programas. El ejemplo más claro es Unidos que tiene mucha población que entró con Sisben 2, adicional a otros listados censales y registros de otros programas como Familias en Acción, digamos, ellos fijan un criterio de salida claro. En el papel hay una ruta de intervención clara que es que ellos aplican un formulario de salida y las personas se encuentran en un nivel de pobreza moderada y han superado la condición de pobreza multidimensional, se supone que se deben graduar de la red, esa es como la filosofía que hay detrás de esos mecanismos de salida. Entonces a lo que iba, no sé si me fui por las ramas, es que el Sisben 3 como tal, como índice, no es el cumpla de esas barreras a la formación de capacidades. La aplicación del puntaje y que la gente interprete el puntaje como un identificador de que son potenciales beneficiarios de programas sociales, y si tienen un punto de corte bajo van a permanecer recibiendo unos subsidios, es consecuencia de todo el progreso, y digamos en los países desarrollados no se han logrado generar mecanismos de salida para que la gente no se quede allí.

AMP: ¿El Sisben tienen alguna responsabilidad en el proceso de la superación de la pobreza o no?

FA: Digamos, el Sisben, entiéndelo como el Sistema de información, que le proporciona a los programas sociales que lo utilizan de manera discrecional, porque en ningún momento es obligatorio que focalicen con Sisben; en el momento en el que el Régimen Subsidiado, que está asociado obviamente al origen del Sisben, porque fue para lo que surgió; cuando deciden que van a utilizar en el último decreto el Sisben 3 como criterio de entrada, es una decisión del programa, no es obligatoriedad que utilicen unos puntos de corte sino que la gente lo utiliza, porque así como te digo es el instrumento que tiene mayor grado de aprendizaje. Pero es Sisben nada más es el puntaje, entonces nosotros como Planeación Nacional, tenemos una responsabilidad por normatividad, de diseñar el indicador y diseñar las metodologías para mantener las bases de datos actualizadas, la respectiva población con

su respectivo puntaje, digamos que ese es el papel de Planeación Nacional y, junto con los territorios mantener actualizada la base de datos nacional. El otro actor que entra allí, son los programas sociales como tal, los programas sociales que por recomendación del Sisben o por decisión propia, asumen como criterio de entrada el Sisben 3 porque consideran que les proporciona lo que ellos están buscando en su población objetivo, entonces a ellos se les pasa la base de datos y ellos lo que hacen es filtran con la gente que tiene un punto de corte predefinido para que ingresen a sus programas. Y el otro actor que se desprenden de lo que te conté del primer punto, pues obviamente son los territorios, cada municipio atado a la alcaldía y a la oficina de Planeación, tienen su oficina del Sisben que, son los encargados de implementar la encuesta Sisben, a partir de la cual se recoge la información con la que se calcula el puntaje, ¿sí? Así como para que entiendas un poco el proceso del Sisben y el indicador como tal.

AMP: ¿Cuál fue la necesidad de hacer un nuevo indicador? O sea ¿Por qué se pasa del uno al dos y ahora al tres?

FA: Exacto, digamos que lo que hay en la normatividad y lo que hay en el Conpes, se recomienda actualizar el indicador cada tres años. Esto porque digamos que el Sisben está estimado sobre un molde, por decirlo así, el molde del Sisben 3 es el Censo 2005 ¿sí? Y las condiciones de vida de la población cambian. Colombia ha tenido un grado continuo de reducción de la pobreza desde 2005 hasta acá, entonces cuando tu estimabas ponderadores para una variable que está dentro del índice Sisben 3, digamos como el peso que tiene la variable dentro del índice, por ejemplo... no sé, tipo de vivienda, en ese momento ese peso está atado a la frecuencia de la variable, entonces en ese momento digamos que había un 8% de personas que vivían en una vivienda tipo cuarto, ahorita solo hay un 3,8%, digamos que ese cambio de condiciones de vida hace que los ponderadores del índice que están asociados a esa variable, se desactualicen, y esa es una razón. Los ponderadores con los que calculas el puntaje de 0 a 100 están haciendo referencia a una foto, por decirlo así, de la población en un año determinado, que obviamente esa foto se queda allí y entonces eso hace que el índice esté reflejando cosas que ya no son reales. Entonces, el índice Sisben 3 tiene como molde el Censo 2005, así como las versiones anteriores tenían las encuestas de

Calidad de Vida de los años anteriores. Lo que proporcionó los insumos para estimar este indicador es el censo y ya han pasado 9 años y desde allí se ha reducido la pobreza en mucho, para ponerte un ejemplo, el Índice de pobreza Multidimensional estaba cerca al 48% en ese momento del Censo 2005 y hoy el IPM que se calcula con Calidad de Vida está en 24,8%, está a la mitad, entonces eso hace que tu tengas que volver a calcular sobre algún molde que tengas, puede ser la Encuesta de Calidad de Vida 2013, para que te refleje las condiciones actuales de la calidad de vida de la población, esa es una razón para la actualización. La otra gran razón es que el Sisben genera incentivos para que la gente quiera meterse a los programas y recibir beneficios

AMP: Pero, ¿Sí es el Sisben?

FA: Si es el Sisben, es el proceso de focalización como está concebido porque digamos el Sisben obviamente se manifiesta en el puntaje, porque la gente quiere tener un puntaje menor, pero la problemática clara no es el puntaje como tal, la causa real que está detrás es que no hay mecanismos ni incentivos para que la gente se quiera salir de esos programas, ni hay criterios de salida para que la gente después de cierto tiempo se gradúe de los programas y entre a otra condición. Por ejemplo, el mayor incentivo para que las personas no quieran estar en el régimen subsidiado, hablándolo en términos generales y no solo en términos de salud, sería que el mercado formal generara el empleo suficiente para que la gente quisiera trabajar, sin eso nunca se va a tener los incentivos adecuado para que la gente quiera salir del programa, por eso te digo que no es como tal el puntaje sino todos los mecanismos del modelo de protección social. Pero... se me olvido de que estábamos hablando

AMP: De la manipulación política y los incentivos perversos

FA: Más que la manipulación política, es que los individuos aprenden a manipular el puntaje, así no se divulguen como tal todas las variables ni todos los ponderadores, la gente aprende a manipularlo porque, asociado a los territorios, ellos mismos tienen derecho a solicitar las encuestas porque no están de acuerdo con sus puntajes, entonces pueden hacer como un... tienen como un periodo para hacer prueba y error. Entonces intuitivamente la

gente sabe ya que si tu vives en una vivienda tipo cuarto vas a ser supuestamente más pobre y vulnerable que si vives en una vivienda tipo casa, la gente sabe que sí no tienes bachillerato sino solo primaria, eso se le va a manifestar en sus condiciones, entonces la gente aprende. Digamos con el Sisben 2 era el estrato, el índice estaba muy asociado al estrato, entonces la gente aprendía a mentir en cuanto al estrato y lastimosamente aquí no tenemos registro administrativo ni los mecanismos de verificación fuertes para poder comprobar en que estrato viven las personas

AMP: ¿Y el Sisben 3 cómo corrige eso?

FA: El Sisben 3 trato de corregir eso no dejando tanto peso asociado a una sola variable, sino distribuyendo los pesos en más variables, de forma tal que una sola variable no te jalonara el puntaje hacia abajo, sin embargo, como eso es un proceso también de aprendizaje, aunque se mejoro con respecto al Sisben 2, también hay variables que la gente aprende a manipular, por ejemplo el tipo de vivienda, entonces tú ves frecuencias en la base Sisben de gente que vive en vivienda tipo cuarto del 24% y ese porcentaje no corresponde con las cifras de las encuestas del DANE. La gente manipula ese tipo de variables para bajar el puntaje y poder acceder a los programas sociales

AMP: ¿Cuándo hicieron la última encuesta Sisben?

FA: La última encuesta Sisben, como tal te cuento cómo funciona el proceso de aplicación de la ficha: digamos que son dos procesos, ya se tienen el índice y se hace una fase de barrido si no estoy mal entre 2008 y 2010, que es aplicada por los municipios y es una especie de censo, en municipios pequeños se supone que e censar y en ciudades grandes está pre focalizadas en localidades que tú ya sabes que son más pobres y entonces ahí se consolidan mmm treinta millones de registros; después de eso viene una fase por demanda, entonces la gente que se quedó por fuera de esa fase de barrido, va a las oficinas del Sisben municipal y pide que se le aplique la ficha porque quieren estar en el Sisben por X o Y motivo. Dentro de esa fase de demanda, también está lo que te contaba y es que la gente puede solicitar una re encuesta porque no está conforme con su puntaje o porque cree que sus condiciones de vida, o tuvo alguna situación que le puede alterar el puntaje, no sé, un

hijo de fue de la casa, o el esposo se fue de la casa o se mudaron a un municipio que ellos consideran, tiene condiciones peores; entonces la gente solicita una encuesta para que le actualicen el puntaje. Entonces todo ese mecanismo que se va nutriendo, se manifiesta operativamente, en una actualización que se hace mensual de la base de datos, así todos los municipios le entregan las bases de datos chiquitas la Departamento Nacional de Planeación y se consolida mensualmente una base certificada nacional que van creciendo constantemente y ahorita tienen alrededor treinta y tres millones de registros. Esa base nacional certificada mensual se le envía a los programas sociales que utiliza el instrumento para que, si abren nuevas convocatorias utilicen esa información

AMP: ¿Encuestan a todo el mundo o solo a población vulnerable? A mí nunca me encuestaron

FA: Como te digo, en municipios pequeños, funciona prácticamente de manera censal, pero en ciudades grandes como Bogotá, digamos que está pre focalizado en localidades, no van a ir por ejemplo a Rosales y a Normandía, porque son barrios en los que *persé* no hay población con vulnerabilidad, o población sujeta de subsidio; ya si tu quieres ir a que te apliquen la ficha Sisben, puedes ir a la oficina del Sisben en Bogotá y decir que quieres que te apliquen la encuesta Sisben

AMP: Cuando hablaba con Adriana, la profesora de los Andes que te dije, ella me decía que uno de los correctivos que ustedes aplicaron en el nuevo Sisben, es hacer como una especie de ocultamiento de las variables para que las personas no supieran como manipularlas, ¿es verdad?

FA: Si, esa es una decisión que está explicado en el resumen ejecutivo del Sisben 3, ahí están estipuladas las dimensiones y la mayoría de variables que tiene ese Sisben 3; lo que se oculta o que no es de conocimiento de nadie externo al DNP, son los ponderadores de la ecuación que te arroja el puntaje: qué tanto pesa cada variable, como hacen las correlaciones etc.; etc.; esto no es de conocimiento público precisamente para evitar que el Sisben sea aún más objeto de manipulación.

AMP: Tal vez lo último que quiero preguntarte es ¿qué papel juega la teoría de Sen en la creación del Sisben 3 y por qué la incluyen?

FA: Digamos que la elegimos, o la eligieron las personas que estaban en su momento, pues claramente por la justificación que da Sen sobre una medición unidimensional del ingreso, digamos que para él el ingreso es un instrumento para llegar a conseguir cosas y llegar a alcanzar funcionamientos, a partir de unas capacidades que tienen las personas, entonces detrás de esa razón está el porqué se escogió ese marco conceptual para el índice Sisben 3, y es que en su momento se consideró adecuado medir como en realidad, las condiciones de vida que tienen las personas, en términos de la teoría de Sen, los funcionamientos que alcanzan las personas y en realidad cuáles son sus condiciones de vida, más que tener una variable como instrumental o intermedia como el ingreso, el ingreso está como en una etapa anterior a la medición de un indicador de estándar de vida como el Sisben 3. La justificación es, nosotros queremos medir las condiciones reales de vida de las personas, y como han utilizado los instrumentos que tienen como ingreso educación o lo que sea para alcanzar unos niveles de vida, entonces el indicador entra a medir directamente esas condiciones de vida pues en el momento en el que se aplica la encuesta. Adicionalmente, digamos que dentro de la teoría de Sen hay algo que se llama como “mediciones paramétricas” que es como varían entre individuos y en el contexto algunas variables que hacen que las personas estén más posibilitadas o menos posibilitadas para alcanzar lo que quieren ser, entonces dentro de estas variables están todas las variables de vulnerabilidad, para ponerte un ejemplo, están las variables de vulnerabilidad individual y contextual, entonces dentro del Sisben 3, atendiendo a este enfoque de capacidades de Sen, en las variaciones paramétricas limitan a las personas para alcanzar lo que quieren ser, están por ejemplo las variables de discapacidad. Dentro de las variables de vulnerabilidad individual están variables como tasa de dependencia demográfica, tu sabes que si hay más adultos mayores y niños en un hogar, esto generalmente está asociado a mayor nivel de vulnerabilidad, hay evidencia de que los hogares más pobres, tienden a ser más grandes. Dentro de las variables de vulnerabilidad contextual, se incluyeron variables como la tasa

de mortalidad infantil, homicidios, coberturas netas en educación y así es como se manifiesta más o menos el enfoque de capacidades de Sen.

AMP: Desde tu perspectiva, ¿cuáles son los retos del Sisben para mitigar digamos, estos efectos sobre las capacidades de los ciudadanos?

FA: Los retos del Sisben más que como indicador de focalización individual, es como desde Planeación Nacional como encargados de dar lineamientos para la focalización individual, cómo podemos integrarlo a un proceso no sé si de rediseño, de tal manera que esos mecanismos de salida y ese esquema de incentivos para salir de los programas subsidiados, sea real. Digamos, con el nuevo Sisben la idea es aparte de solo dar el índice, que haya un proceso de articulación con las entidades que ejecutan programas sociales, para que tengamos como unas rutas de intervención claras y unos mecanismos de salida de los programas reales. Dentro de ellos está lo que te hablaba de -y esto es una opinión más personal-, la política social no puede avanzar desde que no haya una creación masiva de empleo formal. Porque el proceso de focalización no se ha pensado de manera conjunta, para generar incentivo, entonces te pongo un ejemplo, en Chile tienen aparte de las transferencias condicionadas, incentivos para que las personas estén asistiendo al colegio, vayan a controles de crecimiento y desarrollo, esquemas de incentivos para que las personas se empleen, entonces digamos, es difícil pero hay que pensar en una ruta de ese estilo. Tú tienes que decir, los hijos de esta familia ya se graduaron, entonces entran a Familias en Acción y ahí pueden estar siendo capacitados en formación para el trabajo, educación especializada para ingresar al mercado laboral y después cuando salen, debes generar un incentivo para que las personas se empleen. Todo eso no se logra si tú no estás generando masivamente empleo formal, esto es una opinión personal, no es del DNP. El otro día una persona decía, bueno nosotros nos esforzamos poniendo los criterios de graduación de Unidos: ellos cumplen unos logros, tienen una oferta de programas que los ayudan a cumplir esos logros, medianamente la gente en el corto o mediano plazo la gente puede salir de la pobreza multidimensional, pero cuando llegan a esa casilla de generación de ingresos, siempre ahí te encuentras con un muro porque no existen los mecanismos y el mercado de trabajo formal no está demandando trabajo de esa población que está a punto

de graduarse supuestamente de pobre, entonces tu nunca vas a salir de ese círculo vicioso, hasta que no tengas un incentivo claro, tu como diseñador de política tienes que pensar las cosas de manera tal de que la gente tenga que salir de recibir esos subsidios cuando se considere que tienen las capacidades para hacerlo. Eso es una reflexión muy complicada que hay que articular con el plan de desarrollo.

AMP: Muchas gracias.