

**LA FOCALIZACIÓN COMO MECANISMO DE EXCLUSIÓN EN EL  
PROCESO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES DE LAS  
ENTIDADES PÚBLICAS A LA POBLACIÓN VULNERABLE**

**ANDREA NATALY ACOSTA BARRERA**

**VIVIANA YISETH GELVES CUERVO**

**LUZ YANIRY VALLEJO RUBIANO**

**CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS**

**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES**

**PROGRAMA DE TRABAJO SOCIAL**

**BOGOTÁ D.C.**

**2010**

**LA FOCALIZACIÓN COMO MECANISMO DE EXCLUSIÓN EN EL  
PROCESO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES DE LAS  
ENTIDADES PÚBLICAS A LA POBLACIÓN VULNERABLE**

ANDREA NATALY ACOSTA BARRERA

VIVIANA YISETH GELVES CUERVO

LUZ YANIRY VALLEJO RUBIANO

**Trabajo de Grado Para Obtener El Título de:  
Trabajador Social**

HECTOR FABIO RODRIGUEZ BARRERO

**Tutor**

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE TRABAJO SOCIAL

BOGOTA D.C.

2010

## **HOJA RESÚMEN**

### **LA FOCALIZACIÓN COMO MECANISMO DE EXCLUSIÓN EN EL PROCESO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS A LA POBLACIÓN VULNERABLE**

ANDREA NATALY ACOSTA BARRERA  
VIVIANA YISETH GELVES CUERVO  
LUZ YANIRY VALLEJO RUBIANO

**TUTOR:** HECTOR FABIO RODRIGUEZ BARRERO

#### **MODALIDAD DE: INVESTIGACIÓN**

##### **OBJETIVO GENERAL DEL PROYECTO DE GRADO:**

- Investigar sobre el concepto de focalización como mecanismo de exclusión en el proceso de prestación de servicios sociales de las entidades públicas a la población más vulnerable.

##### **MEDIANTE EL ALCANCE DE LOS SIGUIENTES OBJETIVOS ESPECIFICOS:**

- Indagar acerca de cuáles son los criterios de mayor relevancia en el momento de realizar la encuesta del SISBEN y posteriormente de la asignación del puntaje.
- Reconocer las falencias que interviene en los 3 momentos (identificación, selección y asignación) del proceso de focalización.
- Conocer los distintos aspectos que implican el contar con un determinado puntaje del SISBEN.

## **AGRADECIMIENTOS**

***Todo lo que somos es el resultado de lo que hemos pensado; está fundado en nuestros pensamientos y está hecho de nuestros pensamientos.***

**Buda (563 AC-486 AC) Fundador del budismo.**

Mi vida tiene tres fuertes pilares o tres motores que hacen de mí una mujer triunfadora.

En primer lugar, quiero agradecerle a Dios por dejarme compartir con todas las personas que a diario experimentan conmigo el mundo, por regalarme cada segundo, cada minuto, cada hora, porque de allí nace lo que soy ahora, a Dios debo mis capacidades, mis talentos, mis dones y lo más importante, mis debilidades y mis fracasos, de ello aprendo que el paso por este mundo no es fácil, pero Dios es el camino, la verdad y la vida que conducen mis sentimientos y mis sueños.

El segundo pilar es mi familia, mis padres, a ellos doy mis más sinceros agradecimientos porque con su entendimiento, su cariño, amor y respeto, hoy estoy culminando uno de mis mas grandes sueños, a mis hermanos, a mis cuñadas a mis sobrinos, a mis suegros que de alguna manera hicieron parte en el proceso de formación como Trabajadora Social, sin duda creo que la familia juega un importante papel en el hombre exitoso, por ello, me siento orgullosa de la familia que tengo.

Por otro lado quiero agradecer de igual manera a la Familia Uniminuto, a las directivos administrativos y docentes que fueron quienes con sus grandiosos conocimientos y aportes dieron un sentido vocacional a lo que quiero ser, una gran profesional. Este proceso académico no fue fácil, necesite valentía, entusiasmo, animo, pero gracias a todos logre superar los obstáculos que se presentaron.

A la Doctora Diva Niseth Cubides, interlocutora de la Comisaria de Familia de Cota, campo de practica donde adquirí grandes conocimientos de mi profesión, su gran experiencia en el campo permitieron que mis habilidades sociales salieran a flote, de igual manera al tutor de la presente tesis, el profesor Héctor Fabio, sus contribuciones profesionales dieron un vía libre a esta investigación, aportaron y generaron valiosos conocimientos en pro de la sociedad, me enseñó a observar la realidad críticamente desde nuestro quehacer profesional.

El tercer y último pilar, es Juan Carlos Torres, mi novio, sin duda alguna, fue una persona importante en todo este camino, cuando estaba triste me animaba, cuando estaba sola me acompañaba, cuando tenía dudas, me ayudaba a resolverlas, esta persona fue mi compañía y literalmente mi paño de lagrimas, también a mi amiga Viviana Gelves, porque viví con ella este proceso, comprendimos que la sociedad necesita nuestra presencia como trabajadoras Sociales y dimos todas nuestras capacidades para aprender y enseñar todos los conocimientos, la vida universitaria fue más agradable con ella a mi lado.

**ANDREA NATALY ACOSTA.**

## **AGRADECIMIENTOS**

Ante todo doy gracias infinitas a Dios por darme la oportunidad de vivir , de crecer como persona y por guiarme en el proceso de escogencia de mas que una profesión, de un futuro lleno de aprendizajes, experiencias y bellos momentos como los que otorga el Trabajo Social, sin él estoy completamente segura que más que difícil todo hubiera sido imposible ya que la fortaleza, el apoyo espiritual y el amor que Dios le da a mi vida ha sido el motor y motivación para seguir adelante y en busca de nuevos conocimientos, personales y profesionales.

Indiscutiblemente más que agradecida, estoy orgullosa de mi madre, mi maestra, mi gran ejemplo y mi mayor inspiración, sin ella no hubiera podido conseguir lo que tengo: una vida llena de fortalezas, de valores y felicidad; no puedo dejar de nombrar a mi padre que aun estando lejos me ha brindado su apoyo moral y nos ha enseñado junto a mis 2 hermanos a ser personas solidarias, responsables, respetuosas y entregadas a lo que hacemos, gracias familia.

Agradezco de ante mano a nuestro tutor de tesis, Héctor Fabio Rodríguez Barrero quien con su dedicación, comprensión y desinteresada ayuda, nos aportó inmensamente muchos conocimientos en todo este proceso tan enriquecedor como fue la elaboración de este trabajo de grado.

Quiero agradecerles también a mi grupo de trabajo a: Andrea Acosta y Yaniry Vallejo, que más que compañeras son personas que me enseñaron a darle importancia a la palabra amistad, de ellas estoy segura de que serán grandes profesionales, porque ya aprendieron a ser personas.

Finalmente doy gracias a todas esa personas que cerca o lejos me brindaron su apoyo y estuvieron ahí en los momentos difíciles y abrumadores, a todos esos ángeles terrestres que me incentivaron a seguir luchando por sacar este reto adelante...gracias a todos.

**VIVIANA YISETH GELVES CUERVO**

## **AGRADECIMIENTOS**

En esta etapa de mi vida como estudiante de pregrado, la cual he asumido con responsabilidad, esfuerzo y dedicación, quiero agradecer al TODO PODEROSO por iluminar el camino que me ha conducido hacia la culminación de una meta más, la cual espero que más que representar una superación personal, sea un punto de partida que me permita prestar mis servicios y conocimientos como Trabajadora Social, para la construcción desde lo local de un mejor país.

La culminación satisfactoria de esta meta no hubiera sido posible sin el profesionalismo y dedicación del cuerpo de docentes que en cada uno de los semestres académicos guiaron de igual manera mi camino, para cada uno de ellos mi eterno agradecimiento. De igual manera mi respeto, reconocimiento y más sinceros agradecimientos al Docente Héctor Fabio Rodríguez, quien como tutor, oriento nuestro trabajo de grado, brindándonos conocimientos y despertando en nosotras un sentido de pertenencia y profesionalismo que serán sin duda muy valorados en el ejercicio de nuestra profesión.

En el desarrollo de la práctica profesional quiero agradecer a la Doctora Nubia Sánchez, Trabajadora Social, por sus aportes al desarrollo de la misma. Así mismo, al Doctor Efrén Moncada, Abogado, quien aportó grandes conocimientos y experiencia profesional en este proceso de aprendizaje.

A mis colegas Andrea Nataly Acosta y Viviana Yiseth Gelves Cuervo, por sus aportes, esfuerzos y dedicación en el desarrollo del trabajo de grado. A mis amigas, Johana Gordillo, Ángela Medina y Yomara Roncancio, mi eterno agradecimiento y amistad, por haber sido parte de este proceso de formación.

A mis Padres Víctor Manuel y Luz Marina, a mis hermanos Henry Manuel, Martha Mireya y Carlos Fredy, todo mi amor y respeto por su apoyo incondicional.

A mi Esposo Néstor Alexander, a mi hijo y más grande tesoro Gabriel Santiago, por brindarme su amor, amistad, respeto, cariño y ser parte fundamental en la construcción de este nuevo logro, el cual se los dedico con todo mi corazón. A mis suegros Baudelino y Bertha, así como a mis cuñados Fredy Edilson, Zulma Roció y Yerzón quienes me brindaron todo su apoyo.

**LUZ YANIRY VALLEJO RUBIANO**

## TABLA DE CONTENIDO.

1. Introducción.....	10
2. Justificación.....	12
2.1. Justificación personal.....	13
2.2. Justificación Formativa.....	14
2.3. Justificación Social y Humana.....	15
3. Objetivos.....	16
3.1. Objetivo General.....	16
3.2. Objetivos Específicos.....	16
4. Hipótesis.....	17
5. Descripción del problema.....	18
6. Preguntas de Investigación.....	19
7. Línea de investigación.....	20
8. Tipo de investigación.....	21
9. Técnicas de recolección y manejo de la información.....	22
10. Población y muestra.....	22
11. Marco de Referencia.....	23
11.1. Marco Teórico.....	23
11.1.1. Focalización.....	23
11.1.2. Exclusión Social.....	24
11.1.3. Integración Social.....	26

11.1.4. Fragilidad Social.....	27
11.1.5. Pobreza.....	27
11.1.5.1. ¿Cómo se mide la pobreza?.....	29
11.1.5.2. ¿Porque se produce la pobreza?.....	33
11.1.5.3. Cifras de pobreza e indigencia en Colombia.....	38
11.1.6. Políticas integrales de reducción de la pobreza.....	40
11.1.6.1. ¿Que son las políticas integrales?.....	43
11.1.6.2. Principios básicos de las políticas integrales .....	43
11.1.6.3. Redes de protección social .....	44
11.1.7. Generalidades del SISBEN.....	50
11.1.7.1. Antecedentes.....	50
11.1.7.2. Soporte normativo.....	51
11.1.7.3. Objetivos del SISBEN.....	51
11.1.7.4. ¿Para qué sirve el SISBEN?.....	52
11.1.7.5. Principales programas sociales que actualmente usan SISBEN...52	
11.1.8. La focalización como mecanismo de exclusión.....	57
11.1.8.1. Desventajas del SISBEN.....	59
11.1.9. SISBEN: instrumento para focalizar.....	60
11.1.10. Visita domiciliaria: Instrumento para la construcción y fortalecimiento relacional.....	71
11.1.11. Una mirada crítica a la focalización.....	75
11.2. Marco Contextual.....	77
11.2.1. Departamento Nacional de Planeación. DNP.....	77

11.2.2. Secretaria Distrital de Planeación.....	78
11.2.3. Secretaria Distrital de Integración Social.....	79
11.2.4. Subdirección Local de Integración Social: Tunjuelito.....	80
11.2.4.1. Proyecto 511 OIR ciudadanía: “fortalecimiento a la gestión local integral-modalidad atención a familias en emergencia”.....	84
11.3. Marco legal.....	85
11.4. Marco Metodológico.....	88
12. Conclusiones.....	91
13. Bibliografía.....	93
14. Anexos.....	95

## 1. INTRODUCCIÓN

Colombia, es un país que goza de muchos privilegios a nivel astronómico, geográfico, cultural y ambiental, además cuenta con una biodiversidad única, presenta por excelencia todos los pisos térmicos, tiene nevados, serranías, mesetas, paramos y muchos recursos hídricos, los cuales han hecho de nuestro país un estado-nación rico por excelencia a nivel mundial, según algunas naciones del mundo industrializado y entidades y organismos multilaterales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional.

Sin embargo se presenta una gran cantidad de problemáticas que aquejan tan maravilloso país, las cuales se resumen en desigualdades sociales, desempleo, desplazamiento forzado, aumento de todos los tipos de violencia, guerrilla, paramilitarismo, secuestro, terrorismo y terrorismo de estado, corrupción, delitos de cuello blanco y narcotráfico entre otros, lo cual hace que día a día se reproduzca en todas sus formas la pobreza, además que nuestra permeabilidad, poca capacidad de organización y participación y el miedo profundo a asumir cualquier postura de cambio o liberación.

Por otro lado, es cierto que existen instituciones que dedican su labor a implementar programas que contribuyen a la solución de estas problemáticas sociales, desafortunadamente esta sinergia no alcanza a abarcar el 100% de la población vulnerable, que son quienes demandan esta ayuda. Ejemplo de estas instituciones son Acción Social, algunas instituciones universitarias, fundaciones y la Secretaría Distrital de Integración Social, entre otras.

Ahora bien, cuando se habla de vulnerabilidad, Según lo señalado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), “es el resultado de la exposición a riesgos, aunado a la incapacidad para enfrentarlos y la

inhabilidad para adaptarse activamente”, para lo que se hace necesario discernir lo vulnerable de lo que no lo es, para ello la ley 715 de 2001 define un nuevo instrumento, la focalización, entendida como un proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable. Adicionalmente, el conpes social 100 de 2006 establece que la focalización es una estrategia que involucra 3 momentos, 1 Identificación, 2. Selección, 3 Asignación, es allí donde se fundamenta este trabajo, en las falencias, criterios, ventajas y desventajas de contar con un determinado puntaje del SISBEN que pasa con aquellas personas que no son incluidas en los menores niveles? (quienes tienen mayores beneficios en todos los programas ofrecidos por el estado) quizás debido a un error en el momento de aplicar la encuesta o quizás todo conlleva a la exclusión en la atención social presentada por la rigurosidad o inexactitud de los sistemas de información como el conocido y ya mencionado anteriormente, SISBEN.

## **2. JUSTIFICACIÓN**

### **2.1. Justificación Personal**

La formación en Trabajo Social a lo largo de su proceso académico demuestra una preocupación teórica y práctica por atender y analizar situaciones problemáticas como la exclusión y desigualdad social, teniendo en cuenta que Colombia es un país que potencia por su riqueza natural, por ello se cree que como profesionales en Trabajo Social se logrará cambiar desde nuestra interacción con el mundo laboral y con la realidad misma, el flagelo que vive la mayoría de población Colombiana.

Pues si bien es cierto que nos preparamos académicamente para entrar en un mundo laboral competitivo dentro de un mercado económico globalizado, pero muy pocas veces, nos interesamos por reflexionar acerca de las experiencias que vive nuestro país en un entorno social y que además generan conocimientos, estos procesos no solo permiten establecer importancia en la intervención del Trabajador Social, sino que adicionalmente permite un trabajo en equipo, un trabajo interdisciplinario donde todos tenemos un objetivo en común, trabajar por y para las diferentes comunidades que conforman la sociedad Colombiana, especialmente la población más vulnerable.

Por otro lado, la desigualdad social, la marginación, la insatisfacción de necesidades básicas y otras tantas problemáticas, antes nombradas, han despertado nuestro interés por investigar cómo la focalización, entendida como un mecanismo de inclusión social, puede ser también un mecanismo de exclusión, determinado por el puntaje y por ende el nivel del sisben que cada persona o núcleo familiar obtenga, teniendo en cuenta que los beneficios varían dependiendo a dicho nivel, el cual está ligado al factor

económico en particular, difícil es, teniendo en cuenta las cifras del DANE sobre pobreza en Colombia las cuales demuestran que en el 2008 se encuentra en un 46%

Esta pobreza o carencia de satisfactores económicos es el mayor impedimento para que la población Colombiana satisfaga por si sola sus necesidades básicas, a lo cual se hace necesario acudir a las ayudas que ofrece el estado a través de sus programas, los cuales no son suficientes para la alta demanda de la población más vulnerable, sin dejar de lado la que finge serlo o acuden a fraude para lograr beneficios.

Ante esto, pretendemos indagar acerca de la metodología y criterios de selección que tiene la Alcaldía mayor de Bogotá, Secretaria de Planeación y el Gobierno de la ciudad, para asignar dicho puntaje y beneficios, por ende ambicionamos sacar adelante este proyecto con esfuerzo y dedicación.

## **2.2. Justificación Formativa**

Como profesionales en formación, el compromiso social exige asumir una postura crítica, desde la Educación Social; enmarcada en la comprensión de la misma donde se hace necesario el trabajo interdisciplinario entre los diferentes frentes que buscan brindar un apoyo para su fortalecimiento en cuanto a las relaciones con su entorno, a través de una buena atención y focalización, en la ayuda a la población vulnerable, para enfrentar las problemáticas que aquejan y darles un seguimiento para que estos mismos encuentren una solución a su problemática, en esta medida, reafirmar la importancia que esta propuesta tiene frente a los procedimientos y considerar que el Trabajador social puede realizar acciones educativas, preventivas y promocionales desde su acompañamiento articuladas estas, a los diferentes procesos que desarrollan las entidades públicas del Estado.

El reto parte de la Práctica profesional, pues es allí en donde se reconocen las preguntas de investigación y los inquietudes que como profesionales y como personas tenemos y que se evidencian en cualquier experiencia, desde hace algún tiempo los alcances en cuanto manejo de pensamiento crítico acerca del quehacer del Trabajador Social en formación son evidentes y no se pueden quedar allí, la base, es generar nuevos conocimientos que transformen de forma significativa la realidad observada en el proceso académico ejecutado, además las bases teóricas permiten crear procesos y herramientas que contribuyan y apoyen el procedimiento institucional, debido a ello la experiencia es ardua.

### **2.3. Justificación Social y Humana**

Cuando se inicia un proyecto social de alto impacto, como el que se inicio en la administración pasada de Bogotá sin hambre, y ahora llamado Bogotá bien alimentada y cuando se busca que este no solo sea un proceso asistencialista, sino que por el contrario se convierta en una forma de inclusión social, fortalecimientos de capacidades productivas y de desarrollos sociales, se hace necesaria un seguimiento y evaluación de un proceso; el cual pretende la reestructuración o el cambio frente a las herramientas llevadas por las distintas áreas profesionales que intervienen en el proceso de resolución de conflictos o a las diversas realidades que afrontan los sujetos dentro de un proceso de recuperación histórica de un, además se debe reflexionar en el papel que desarrolla el Trabajador Social en las diferentes frentes de actuación en pro de la justicia social y para ello se hace necesario responder a todas las preguntas que como personas y profesionales en formación nos inquietamos.

### **3. OBJETIVOS**

#### **3.1. General:**

- Investigar sobre el concepto de focalización como mecanismo de inclusión - exclusión en el proceso de prestación de servicios sociales de las entidades públicas a la población más vulnerable.

#### **3.2. Específicos:**

- Indagar acerca de cuáles son los criterios de mayor relevancia en el momento de realizar la encuesta del SISBEN y posteriormente de la asignación del puntaje.
- Reconocer las falencias que se presentan en los 3 momentos (identificación, selección y asignación) del proceso de focalización.
- Conocer los aspectos determinantes del contar con un determinado puntaje del SISBEN.

#### **4. HIPÓTESIS**

Si la focalización es entendida como un mecanismo de inclusión social, puede ser también un mecanismo de exclusión, puesto que a mayores procesos de categorización de la población y destinación de los servicios sociales; mayores son las situaciones de exclusión en tanto que centra sus acciones en una mínima parte de la población que en su mayoría no son potenciales merecedores de los servicios sociales que las entidades públicas prestan a este tipo de población.

La hipótesis que guió nuestra investigación se fundamenta en la caracterización que realiza el SISBEN supone una segmentación de un tipo de población que requiere un servicio social comprendiendo previamente que no cuentan con los recursos económicos para acceder a ellos y por ende son catalogados como población pobre o vulnerable; entonces el proceso de focalización dentro de dicha caracterización comprende se quiera o no un tipo de exclusión social y no de inclusión, puesto que la identificación poblacional y los resultados de la misma condicionan y limitan la destinación y asignación de los recursos y beneficios sociales, es por ende que el Estado debe actuar por propiciar una alternativa que mejore los resultados explícitamente del SISBEN.

## 5. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

En cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP) mediante la Secretaria Distrital de Planeación se realiza la encuesta del SISBEN a través de una firma encuestadora especializada, casa por casa.

Dicha encuesta sirve para identificar los hogares, familias y personas más vulnerables, a partir de allí se conoce cuales son las condiciones de vida de la población, precisamente aquí hemos identificado el problema, ya que no tenemos certeza si la firma encuestadora (encuestadores) cuentan con las herramientas y capacitación optima para aplicar la metodología, por ende determinar el puntaje de cada hogar del que depende que sean beneficiarios de los programas sociales de vivienda, salud, educación , bienestar, entre otros.

Además se considera importante tener en cuenta los criterios de puntuación para cada aspecto establecido en la encuesta SISBEN (electrodomésticos, condiciones de la casa, créditos etc.), ya que la mala aplicación por parte del encuestador representaría un puntaje erróneo y por tanto una exclusión de los integrantes de los hogares quienes buscan un beneficio en los programas antes mencionados.

## **6. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.**

- I. ¿Es la focalización un mecanismo de exclusión en el proceso de prestación de servicios sociales de las entidades públicas a la población vulnerable?**
  
- II. ¿Cómo se mide el SISBEN?
- III. ¿Qué margen de error maneja el SISBEN?
- IV. ¿Como se realiza el proceso de focalización?
- V. ¿Que otros criterio o mecanismos de focalización existen?
- VI. ¿Se están entregando ayudas a la población realmente vulnerable?

## 7. LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

**La participación y Construcción de Comunidad**, es la línea de investigación de nuestra tesis de grado, debido que el contenido que aquí se encuentra proporcionará a la comunidad la posibilidad de acceder a procesos participativos en algo tan importante como la focalización para acceder a diferentes programas sociales, ya que existe una desinformación con respecto a esta herramienta de selección conocida como el SISBEN y que depende solo de un puntaje para acceder a las distintas ayudas que las entidades territoriales ofrecen, se pretende que la comunidad sea una comunidad activa en el tema de las políticas sociales.

Nuestra meta general está fundamentada en esta línea de investigación, para que la comunidad misma desarrolle procesos reflexivos e interpretativos respecto al tema de la accesibilidad a los diferentes programas sociales y como el proceso de la focalización debe jugar un papel vital en la vinculación a estos mismos, por ello, los y las Trabajadores Sociales deben buscar estrategias que se encaminan en la justicia social y la no pobreza, sin duda es una tarea ardua, pero que por lo menos hoy estamos dando pasos con las investigaciones que tratan que la comunidad misma sea el ente que reclame sus derechos y que su perspectiva se a escuchada, pues son realmente quienes viven esta realidad.

## 8. TIPO DE INVESTIGACIÓN.

“La estrategia metodológica cualitativa, va muy vinculada al enfoque hermenéutico-crítico, es un tipo de estrategia que se sirve principalmente de los discursos, las percepciones, las vivencias y experiencias de los sujetos.

De ahí que como afirman Taylor y Bogdan, la frase metodología cualitativa se refiere en su más amplio sentido a la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable. Y es que la metodología cualitativa (a semejanza de la metodología cuantitativa), “consiste en más que un conjunto de técnicas para recoger datos.” (Tomado del auto MARTÍNEZ López J, *ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS Y TÉCNICAS PARA LA INVESTIGACIÓN SOCIAL*, México D.F.; ENERO del 2004)

## **9. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN Y MANEJO DE LA INFORMACIÓN.**

“...La investigación cualitativa implica la utilización y recogida de una gran variedad de materiales –entrevista, experiencia personal, historias de vida, observaciones, textos históricos, imágenes, sonidos- que describen la rutina y las situaciones problemáticas y los significados en la vida de las personas”. (Rodríguez Gómez, Gregorio; Gil Flores, Javier y García Jiménez, Eduardo (1996). Tradición y enfoques en la investigación cualitativa. Capítulo I. En el libro Metodología de la investigación cualitativa. Ediciones Aljibe. p 32).

Es importante retomar el tema porque el eje de investigación para su mismo desarrollo tiene sus bases en la práctica profesional del programa de Trabajo Social.

## **10. POBLACIÓN Y MUESTRA**

Como la investigación nace del campo de práctica del programa de Trabajo Social (Subdirección Local de Integración Social Tunjuelito) exactamente en la Oficina del proyecto OIR Ciudadanía de la misma, la población allí es flotante, por lo tanto la recolección de esta información no tiene población definida, pero se hará mínimo a 15 personas que ingresen a algún proyecto o que por el contrario quede excluido por algún motivo de este mismo.

## 11. MARCO DE REFERENCIA

### 11.1. MARCO TEÓRICO.

#### Algunos conceptos para tener en cuenta

**11.1.1.FOCALIZACION:** Es un Proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne al grupo poblacional más pobre y vulnerable, la focalización no se debe entender, como política social, sino un instrumento básico para lograr que determinados programas destinados a grupos específicos, lleguen efectivamente a la población escogida como objetivo.

Los impactos sobre la distribución del ingreso a través de los resultados de la focalización del gasto social y la progresividad de los subsidios, durante los últimos diez años, muestran mejoras importantes en algunos sectores como salud y educación primaria; sin embargo, otros sectores como servicios públicos domiciliarios y vivienda, se rezagaron en el período 1992-2003

Al comparar los resultados de la focalización del gasto social en términos de la participación de la población ordenada por ingreso, para los años 1992 y 2006 se evidencia que el sector que más ha avanzado en materia de focalización del gasto sobre el 20% de la población más pobre ha sido el sector salud, en donde la participación pasó de 29.1% a 34.1%<sup>7</sup>. Igualmente, hay mejoras los sectores de educación primaria y vivienda.

Si se analiza la focalización sobre el 40% de la población más pobre (en vez del 20%) los progresos son mucho más significativos, especialmente en salud, educación primaria y gas domiciliario. En el caso del ICBF es importante resaltar que los programas de esta institución se han caracterizado por lograr resultados significativos en la focalización. En

términos de la participación del 20% y 40% de la población más pobre, esos programas focalizan mejor que el mismo sector salud.

No obstante, en el período 2003-2006 el gobierno nacional ha implementado estrategias para mejorar la focalización y revertir la tendencia en los sectores de capacitación y educación superior. En materia de capacitación, el SENA ha concentrado su atención en el diseño e implementación de programas para la inserción y reinserción laboral para grupos poblaciones vulnerables como: programa Jóvenes en Acción y Jóvenes Rurales, entre otros. En el caso de educación superior se está implementando el proyecto de Centros Regionales de Educación Superior (CERES) que busca descentralizar la oferta de este nivel educativo y llegar a las regiones que concentra la población actualmente excluida del servicio de educación superior e igualmente a través del Programa de Crédito Educativo (ACCES), se está atendiendo una mayor proporción de jóvenes de bajos ingresos.

Estos resultados muestran un progreso significativo en términos de focalización del gasto. Sin embargo, también hay evidencia de que, especialmente en algunos sectores hay campo todavía para concentrar una mayor proporción del gasto en el segmento más pobre de la población.

Entonces, para en este objetivo es necesario formular lineamientos de política adicionales que clarifiquen los procesos de focalización de los programas sociales.

**11.1.2. EXCLUSIÓN SOCIAL:** Excluido es quedar fuera de... una persona, un colectivo, un sector, un territorio, está excluido si no pertenece a... no se beneficia de un sistema o espacio social, político, cultural, económico, al no tener acceso al objeto propio que lo constituye: relaciones, participación en las decisiones, en la creación de bienes y servicios por la cultura y la economía etc.

El lenguaje con su ilimitada capacidad generativa, no sólo define la realidad, sino que también la crea. Su fuerza radica en el hecho de que la palabra identifica realidades y se nos ofrece como instrumento adecuado para conocer y analizar la realidad. Son muchas las palabras y los conceptos utilizados para analizar la sociedad hoy: Estado de Bienestar, Cuarto Mundo, pobreza, marginación, precariedad, vulnerabilidad, exclusión, complejidad, aculturación, integración, inclusión, minorías...etc. que han ido configurando un marco conceptual no siempre riguroso, articulan un discurso que va cambiando con el tiempo y en la medida que la experiencia permite profundizar su contenido. De entre todas estas realidades, nos centramos en la Exclusión.

La Exclusión hoy es un fenómeno social y una cuestión política, económicamente mala, socialmente corrosiva y políticamente explosiva.

Pobre, es el que carece de medios para vivir dignamente. La pobreza ha sido durante siglos, el estado normal de la sociedad. Con el desarrollo económico y social y los niveles de riqueza logrados, la pobreza pierde su territorio; ya no se puede hablar de pobreza como carencia, en un mundo que hay recursos suficientes para todos, pero como dice Ghandi: "La Naturaleza ofrece bienes para satisfacer las necesidades de todos, pero no la codicia de unos pocos". Marginado, es el que está al margen, por voluntad propia o circunstancias ajenas a él. En algún momento y lugar la marginación ha sido voluntaria, el que no quería entrar en el sistema por rechazo, descontento o rebeldía, se situaba al margen. Hoy como derivación de la pobreza, no es voluntaria, menos que nunca nace de la libertad de opciones, más bien, se es precipitado, arrojado fuera, y fácilmente desemboca existencialmente en patologías sociales.

Excluido es quedar fuera de... una persona, un colectivo, un sector, un territorio, está excluido si no pertenece a... no se beneficia de un sistema o

espacio social, político, cultural, económico, al no tener acceso al objeto propio que lo constituye: relaciones, participación en las decisiones, en la creación de bienes y servicios por la cultura y la economía etc. Existen algunos tipos de excluidos socialmente los cuales se destacan en el anexo 4

Hablar de Exclusión social es expresar y dejar constancia de que el tema no es tanto la pobreza y las desigualdades en la pirámide social sino, en qué medida se tiene o no un lugar en la Sociedad, marcar la distancia entre los que participan en su dinámica y se benefician de ella, y los que son excluidos e ignorados fruto de la misma dinámica social. También supone alertar sobre los efectos en la evolución de la Sociedad y los riesgos de ruptura de la cohesión social que conlleva, así como todo un proceso de agresividad y violencia personal y social que desencadena. Es un germen de violencia en su triple componente: institucional, popular, represivo.

Se contempla la Exclusión como manifestación, expresión y resultado de una determinada estructura social y el hacer especial hincapié en los elementos estructurales no es casual, sino deliberado, para dar a lo "externo al sujeto" el papel determinante y en ocasiones decisivo en estos procesos. Es la propia organización social la que elabora en su interior "poblaciones sobrantes".

**11.1.3. INTEGRACIÓN SOCIAL:** Se entiende aquel proceso dinámico y multifactorial que posibilita a las personas que se encuentran en un sistema marginal (marginación), a participar del nivel mínimo de bienestar socio vital alcanzado en un determinado país.

**11.1.4. FRAGILIDAD SOCIAL:** Es la manifestación de la inequidad **estructural**, persistente **históricamente** y generada por múltiples y complejas causas, que conllevan exposiciones, daños y consecuencias diferenciadas en la ciudadanía. El Análisis de la Fragilidad Social permite

lectura de contexto y es un marco explicativo articulador que aporta a dar mayor sentido a lo que observamos; por ser una forma de analizar la realidad social no es medible a través de un indicador o fórmula matemática.

<b>FRAGILIDAD SOCIAL</b>	<b>VULNERABILIDAD SOCIAL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reconoce la inequidad estructural y su persistencia en el tiempo.</li> <li>✓ Requiere identificar, analizar y relacionar los determinantes, las exposiciones y las inequidades sociales.</li> <li>✓ Da cuenta de las condiciones de clase y posición social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Es episódica (se presenta por eventos)</li> <li>✓ Se manifiesta en el nivel de los daños</li> <li>✓ Es útil para identificar y medir los efectos del daño ocurrido</li> <li>✓ Da cuenta de situaciones personales y familiares</li> </ul>

### **11.1.5. POBREZA**

Según Olmedo Beluche, La pobreza es una situación o forma de vida que surge como producto de la imposibilidad de acceso o carencia de los recursos para satisfacer las necesidades físicas y psíquicas básicas humanas que inciden en un desgaste del nivel y calidad de vida de las personas, tales como la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria o el acceso al agua potable. También se suelen considerar la falta de medios para poder acceder a tales recursos, como el desempleo, la falta de ingresos o un nivel bajo de los mismos. También puede ser el resultado de procesos de segregación social o marginación. En muchos países del tercer mundo, se dice que uno está en situación de pobreza cuando su salario (si es que tiene un salario), no alcanza para cubrir las necesidades que incluye la canasta básica de alimento.

La situación persistente de pobreza se denomina **pauperismo**.

La aplicación del concepto de pobreza a unos países frente a otros se denomina subdesarrollo (países pobres).

El concepto de pobreza es fundamentalmente económico, aunque también tiene impactos políticos y sociológicos. En la mayoría de los contextos se la considera algo negativo, pero en algunos ámbitos espirituales la pobreza voluntaria se considera una virtud por implicar la renuncia a los bienes materiales (voto monástico de pobreza, junto con los de castidad y obediencia). Históricamente la pobreza ha sido objeto de distintas valoraciones ideológicas que implicaban distintas respuestas sociales

Puede ser descrita o medida por convenciones internacionales, aunque pueden variar los parámetros para considerarla.

Un intento de definición responde al hecho de que la pobreza debe ser vista como el resultado de un modelo económico y social, ejercido y aplicado en un territorio y tiempo determinado, por los diversos agentes económicos y políticos, que producen en la sociedad sectores excluidos de los beneficios totales o parciales del modelo en ejecución. A estos sectores excluidos de tales beneficios los llamamos generalmente pobres o más genéricamente como parte de la pobreza existente.

La pobreza no es pues una causa que deba ser tratada como tal para combatirla, es el resultado de procesos complejos y extendidos en el tiempo, que son difíciles de apreciar a simple vista y que requieren investigación sostenida para lograr su comprensión antes de plantear cualquier intento de terminar con la pobreza.

### 11.1.5.1 ¿CÓMO SE MIDE LA POBREZA?

Definido el concepto de pobreza, el siguiente paso consiste en encontrar una metodología adecuada para estimar su incidencia en la sociedad. Si para definir el concepto de pobreza existen perspectivas diferentes, respecto al método para estudiarla también hay enfoques distintos.

De todas las posibles, dos han sido las metodologías privilegiadas para el análisis de la pobreza: el método de la línea de pobreza (LP) y el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). El primero, el de la línea de pobreza, ha sido el más utilizado en América Latina. Dicho en pocas palabras, el método de la línea de pobreza consiste en la estimación del costo de una canasta básica de alimentos y servicios para una familia tipo, con relación a la cual se demarca la pobreza. Mediante una encuesta se comparan los ingresos promedio de las familias con el costo de dicha canasta. La capacidad o incapacidad para cubrir el costo de la canasta con los ingresos familiares dirá de qué lado de la línea se clasifica a la familia.

Se clasifica como pobres a las familias cuyos ingresos no alcanzan para satisfacer el costo de la canasta básica, y se considera en extrema pobreza a las familias cuyos ingresos ni siquiera alcanzan para cubrir la canasta básica de alimentos, sin añadir otros gastos.

Algunos especialistas internacionales prefieren utilizar los conceptos de pobreza relativa (secundaria) y pobreza absoluta (primaria). Refiriéndose a la primera como una "marginación de la vida social normal", es decir, "cuando no se alcanza un mínimo existencial que responda a las convenciones sociales y culturales"; entendiéndose por la segunda, "cuando se ve amenazada la subsistencia física (expresada en términos de alimentación, vivienda)".

Ningún método es perfecto, y al de la línea de pobreza se le puede señalar como defecto que no mide el consumo o satisfacción real de las necesidades por parte del grupo familiar, sino su capacidad potencial (ingreso) para cubrir dichas necesidades. Es decir, una encuesta basada en este método no pregunta a las familias si efectivamente consumieron tales o cuales alimentos necesarios para una dieta balanceada, sino que se centrará en conocer la cuantía de sus ingresos monetarios, lo que le indicará al investigador si tienen la capacidad o no de cubrir el costo de la canasta básica. Por eso, a éste se le ha llamado también el método indirecto para estimar la pobreza.

Por supuesto, la canasta básica no constituye un criterio arbitrario, establecido en abstracto, sino que se construye a partir de un estudio de campo en que se establecen los hábitos de consumo acordes a las tradiciones culturales del país o región, y al estrato social. Para determinar la canasta básica hay que establecer también el tamaño promedio de las familias, la cantidad de adultos promedio, etc., lo cual conlleva también dificultades que no abordaremos.

Establecida la canasta básica, sobre la que se harán las estimaciones, es preciso revisarla periódicamente para actualizarla, puesto que los hábitos de consumo varían con el tiempo. Pese a los problemas señalados, el método de la línea de pobreza, dada la mensurabilidad de sus resultados, ha sido el más utilizado por los gobiernos y los organismos internacionales.

El otro método, el de las necesidades básicas insatisfechas, define una serie de necesidades elementales, y una norma para medir el grado en que las familias las alcanzan o no. Si la familia no logra satisfacer alguna de las necesidades señaladas se la clasifica como pobre.

Las necesidades básicas establecidas por esta metodología como variables a medir son cuatro: las referentes a las condiciones de la vivienda familiar

(tipo de vivienda, estado, grado de hacinamiento); las referidas a la estructura físico sanitaria (agua potable, drenajes de aguas negras); el acceso al sistema educativo (escolaridad); y, por último, los ingresos familiares, para conocer la capacidad de satisfacer el resto de las necesidades, especialmente alimentación.

Este método ha cobrado auge a partir de los censos de población y vivienda de la década de los ochenta. Con él se han elaborado los llamados mapas de pobreza que demarcan, sobre la base de los criterios mencionados (vivienda, servicios públicos y educación), los corregimientos y distritos de mayor incidencia de la pobreza. Su defecto principal está en su sesgo hacia los problemas de vivienda e infraestructura físico sanitaria.

En la medida en que estos dos métodos, el de la línea de pobreza (LP) y el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), centran su concepción de pobreza en problemas distintos, se produce el hecho curioso de que tienden a no coincidir la cantidad de pobres, y quiénes deben ser considerados como tales, si se comparan los resultados de ambos métodos entre sí. La intersección entre el conjunto de pobres estimado por la LP y el conjunto calculado por el método NBI es muy pequeña.

Según Boltvinik, Julio(1992) Recientemente se ha propuesto integrar ambas perspectivas en un sólo método, que se ha denominado medición integrada de la pobreza (MIP). Mediante éste, se trataría de complementar ambas visiones de la pobreza con el objetivo de tener un conocimiento más preciso acerca de ella.

Mediante el método NBI se identificaría la satisfacción o no de necesidades referentes a: servicios de agua y drenaje, nivel educativo de los adultos y asistencia escolar de los infantes, electricidad, vivienda, mobiliario hogareño, tiempo libre, recreación y cultura. Mediante el método LP se estimaría el

grado de satisfacción de necesidades como: alimentación, vestido, calzado y cuidado personal, higiene personal y hogareña, transporte, comunicaciones básicas y otros gastos corrientes del hogar.

La atención de salud y reproducción biológica sería analizada por un procedimiento mixto, con el objeto de identificar en qué medida es satisfecha esta necesidad por la vía de los servicios públicos gratuitos o recurriendo a la medicina privada.

Para determinar la línea de pobreza se calcula una canasta básica sobre las base de las necesidades consideradas en el método de LP (alimentación, vestido, transporte, etc.); y se comparan los ingresos familiares con dicha canasta, pero, como se ha separado un grupo de necesidades para ser estudiadas por el método de la NBI (especialmente relacionada con vivienda y servicios públicos), debe restarse de los ingresos las erogaciones dedicadas a estos rubros (pago de vivienda, educación, etc.).

El método MIP permite una comprensión mejor y mayor del fenómeno de la pobreza, puesto que permite analizar los diversos tipos de pobres y sus condiciones de vida. Se pueden distinguir por medio de esta metodología por ejemplo: los pobres que, viviendo en un medio urbano o suburbano con infraestructuras adecuadas, no logran satisfacer sus requerimientos mínimos por la vía del ingreso familiar; o los pobres que, poseyendo ingresos mínimamente adecuados, viven en un medio carente de infraestructuras adecuadas para la vida humana; o aquellos que sufren carencias estructurales y de ingreso a la vez.

La utilización de la medición integrada de la pobreza hace posible la elaboración del concepto de pobreza crónica, compuesto por "aquellos cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer necesidades esenciales de

consumo corriente (línea de pobreza, LP) y de manera simultánea sufren carencias de tipo estructural (necesidades básicas insatisfechas, NBI)".

Finalmente conviene señalar que, desde 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha elaborado el llamado Índice de Desarrollo Humano (IDH), metodología que pretende integrar y superar a las anteriores. A partir de sus conceptos definitorios (productividad, equidad, sostenibilidad y potenciación), el IDH pretende medir, "desde la perspectiva del ser humano", factores económicos, sociales, políticos y culturales que determinan su desarrollo.

La metodología del IDH se sustenta sobre tres indicadores esenciales: esperanza de vida al nacer, nivel educacional (alfabetización de adultos y tasa combinada de matrícula primaria, secundaria y terciaria) y Producto Interno Bruto real, que debe reflejar el nivel de ingresos. El IDH establece una escala para la clasificación de los países, en la que su posición indica cuán lejos está de la "meta" de desarrollo óptimo estimada a nivel mundial.

#### **11.1.5.2. ¿POR QUÉ SE PRODUCE LA POBREZA?**

Una vez que hemos definido la pobreza, y reflexionado acerca de los métodos para estudiarla, es legítimo preguntarse por qué se produce este fenómeno social. Sabiendo sus causas, podemos conocer el remedio. Aunque en este caso, a primera vista, parece que los remedios que se ensayan no sirven, pues el mal se extiende constantemente. ¿Será porque se van por las ramas y no atacan la causa real del problema?

Una manera de abordar el asunto es la reflexión histórica, respecto a si siempre existió la pobreza, y cómo se ha manifestado en diversos tipos de sociedades. Un vistazo rápido y superficial nos permite ver que han existido sociedades, que han producido un grupo humano situado al margen del

sistema, sobreviviendo en sus entresijos, alimentándose de sus migajas. Esas sociedades (Roma o Atenas), al igual que la moderna sociedad capitalista, tienen en común el fuerte desarrollo de una economía mercantil.

Pero, también es evidente que existen sociedades donde el concepto de pobreza no cabe. Por ejemplo, no podríamos definir como "pobre" a los miembros de una tribu primitiva, aunque vivan en chozas y su alimentación sea muy deficitaria. Es que la pobreza debe definirse con relación al sistema social del que hace parte.

También es preciso distinguir el concepto de desigualdad, del concepto de pobreza pues, si bien la segunda se fundamenta en la primera, no son lo mismo. La mera existencia de clases sociales implica la existencia de la desigualdad social. Pero, ¿podemos llamar pobres a los esclavos de las ciudades griegas o los siervos del medioevo? No cabe duda de que ambos, esclavos y siervos, eran sometidos a un régimen social fundamentado en la desigualdad, en la que ellos carecían de derechos (políticos, sociales y económicos) que poseían sus amos. Pero no eran pobres, entendiendo por pobreza la carencia de medios para satisfacer necesidades elementales a la dignidad humana. Su vínculo con la producción directa, y la posesión de medios de producción (en el caso de los siervos), les garantizaba una alimentación elemental para vivir y trabajar, como esperaban sus clases dominantes.

Por otra parte, un rígido sistema social carente de movilidad, con su correspondiente sistema de valores, eliminaba el factor psicológico y cultural que se abate como una tortura sobre los pobres de hoy: la expectativa de llegar a satisfacer muchas de sus necesidades. En la antigüedad griega y romana se acercarían más al concepto que tenemos de "pobre" aquellos libertos que sobrevivían en sus ciudades ofertando cada día sus habilidades

en alguna labor en particular, cuyo destino navegaba en medio de circunstancias fortuitas.

Dejando de lado la reflexión histórica, que tomaría no poco tiempo y espacio, debemos señalar que "pobreza" es un término que expresa una realidad social que ha cobrado máxima vigencia en la sociedad capitalista. Capitalismo y pobreza son palabras hermanadas, las une un vínculo de origen, genético. La pobreza en la sociedad capitalista no se debe a un sencillo mecanismo de explosión demográfica debida a la longevidad y alta tasa de natalidad alcanzada por la especie humana en los últimos siglos, como ha sugerido "ingenuamente" Robert Malthus. La constancia con que la pobreza acompaña al sistema capitalista demuestra que ella es producto de las leyes de funcionamiento del sistema.

Tampoco la pobreza es, como lo pretende la Teoría Marginalista, heredera de un Gino Germani, un remanente de sociedades "arcaicas" que perviven en países en que el desarrollo capitalista no se ha completado. Para Germani, "democracia", desarrollo económico y ausencia de pobreza son fruto del capitalismo, la "sociedad moderna"; mientras que los elementos negativos del sistema social, como la pobreza, son remanentes de la "sociedad antigua". Nada más falso, la pobreza es generada por el propio desarrollo capitalista.

La sociedad capitalista genera la pobreza por dos vías, distintas pero relacionadas: por un lado, la tendencia permanente a pagar la fuerza de trabajo con un salario igual o ligeramente inferior al costo de su reproducción; por otro lado, la existencia de un permanente "ejército de reserva" desempleado que, a su vez, sirve para presionar la caída de los salarios al mínimo posible, aumentando así la parte de la ganancia empresarial.

El presupuesto básico con que funciona el capitalismo es la separación completa entre los productores (obreros) y los medios de producción. Que los trabajadores se encuentren desposeídos de los medios de producción, lo que nunca se había producido de manera tan absoluta en las sociedades precapitalistas, es lo que los obliga a vender su fuerza de trabajo a cambio de un salario para poder vivir.

Para el sistema económico capitalista la fuerza de trabajo del obrero es una mercancía como otra cualquiera. Por lo cual, su precio o salario depende de su costo de producción, correspondiendo este último a la suma de todos los medios indispensables para la vida del obrero: alimentación, vestido, vivienda, etc.

En principio, pues, los salarios debieran corresponder al costo de las mercancías indispensables para la vida del obrero y su familia. Si esta regla se cumpliera, no habría pobreza en el sentido estricto. Pero el precio de la fuerza de trabajo, el salario, está regulado en el mercado capitalista por la oferta y la demanda. De manera que una mayor oferta de fuerza de trabajo, por encima de la ocupada en la producción, conlleva una tendencia a la baja de los salarios, incluso por debajo de su costo de producción.

Los salarios caen por debajo del costo de las mercancías indispensables para la vida del obrero y su familia, generándose una incapacidad permanente para satisfacer las necesidades elementales que garantizan una vida digna.

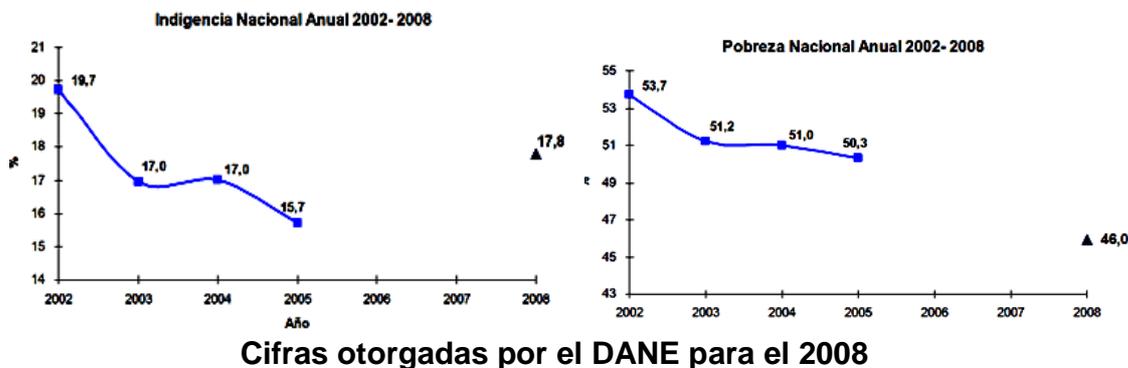
El sistema produce una situación permanente de pobreza entre los trabajadores: una gran masa de obreros, que poseen empleo, ven sus salarios disminuidos por la competencia que ejerce otra masa de desempleados, dispuestos a trabajar por cualquier salario para poder obtener algún ingreso que ayude a su supervivencia.

"Durante los períodos de estancamiento y prosperidad media, el ejército industrial de reserva ejerce presión sobre el ejército obrero en activo, y durante las épocas de superproducción y paroxismo pone un freno a sus exigencias. La superpoblación relativa es, por tanto, el fondo sobre el cual se mueve la ley de la oferta y la demanda de trabajo. Gracias a ella, el radio de acción de esta ley se encierra dentro de los límites que convienen en absoluto a la codicia y al despotismo del capital".

Esta situación, lejos de disminuir con el desarrollo y el progreso técnico, se agrava, ya que el perfeccionamiento de las máquinas y herramientas de trabajo busca aumentar la productividad del trabajo, es decir, que los mismos trabajadores, o menos, produzcan más que antes. Carlos Marx cataloga esta tendencia como una ley del sistema capitalista.

"Cuanto mayores son la riqueza social, el capital en funciones, el volumen y la intensidad de su crecimiento y mayores también, por tanto, la magnitud absoluta del proletariado y la capacidad productiva de su trabajo, tanto mayor es el ejército industrial de reserva. La fuerza de trabajo disponible se desarrolla por las mismas causas que la fuerza expansiva del capital... Esta ley determina una acumulación de miseria equivalente a la acumulación de capital. Por eso, lo que en un polo es acumulación de riqueza es, en el polo contrario, acumulación de miseria, de tormentos de trabajo, de esclavitud, de despotismo y de ignorancia y degradación moral"

### 11.1.5.3. CIFRAS DE POBREZA E INDIGENCIA EN COLOMBIA



La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, se mantuvo en 0.59 (2008). Esta cifra fue igual para el año 2002.

Las series empalmadas y actualizadas de pobreza e indigencia muestran una reducción sistemática. La pobreza a nivel nacional se redujo 7 puntos porcentuales entre 2002 y 2008 (de 53,7% a 46%) mientras que la indigencia nacional se redujo 2% en el mismo periodo (de 19,7% en 2002 a 17,8% en 2008).

A su vez, la desigualdad en 2008, medida por el coeficiente de Gini, se mantuvo igual al dato registrado en 2002 (0.59).

En las trece áreas metropolitanas, la pobreza disminuyó casi 10 puntos porcentuales entre 2002 y 2008 (pasa de 40,3% a 30,7%). La indigencia muestra una caída de 2,6 puntos (de 9,4% en 2002 a 6,8% en 2008) y el coeficiente de Gini pasó de 0.56 en 2002 a 0.55 en 2008.

En la zona resto, la pobreza cayó 4,1 puntos porcentuales en el periodo 2002-2008 (de 69,3% a 65,2%). La indigencia, pasó de 32,5% a 32,6%. El coeficiente de Gini de la zona resto disminuyó en el periodo de análisis, al pasar de 0.54 en 2002 a 0.51 en 2008.

Como consecuencia de la crisis de finales de los años noventa, el país se vio en la necesidad de implementar políticas para recuperar la senda de crecimiento y para alcanzar el objetivo de tener una sociedad más equitativa e incluyente. Por ello, a partir de 2002 el Gobierno nacional se comprometió a atender tres desafíos: (1) aumentar la eficiencia del gasto social, (2) mejorar la focalización del gasto, para que los recursos lleguen a los más necesitados y (3) consolidar un Sistema de Protección Social que le permitiera a las familias más vulnerables enfrentar las crisis sin comprometer su acumulación de activos (físicos, humanos y financieros, entre otros). Es así como entre 2002 y 2006 se implementó, con base en el Plan Nacional de Desarrollo "*Hacia un Estado Comunitario*", un **Plan de Reactivación Social** el cual incluía siete herramientas de equidad: (1) Revolución educativa, (2) Protección y seguridad social, (3) Impulso a la economía solidaria, (4) Manejo social del campo, (5) Manejo social de los servicios públicos, (6) País de propietarios y, (7) Calidad de vida urbana. El 70,2% de los recursos de inversión del Gobierno nacional durante el periodo 2003 a 2006 fueron destinados a la financiación de estas siete herramientas.

Con la creación de 8,7 millones de cupos adicionales de Aseguramiento en Salud para los más pobres (Régimen Subsidiado), se pasó de una cobertura del 55% en 2002 al 71% en 2006 –sobre la población más pobre, perteneciente a los niveles 1 y 2 del Sisbén –. Se amplió la cobertura de los programas de cuidado, protección y nutrición para los niños, adolescentes y adultos mayores, hasta llegar en 2006 a 927.000 niños en *Hogares de Bienestar*, más de un millón de niños atendidos por el *Programa Desayunos Infantiles* –programa de asistencia alimentaria para niños de 6 meses a 5 años de edad, que busca contribuir a su seguridad alimentaria y nutricional, más de 3 millones de beneficiarios del programa *Restaurantes Escolares*, programa que apoya, mediante un complemento alimentario, a los niños entre 5 y 17 años que asisten a la escuela, más de 680.000 familias

atendidas por el programa de transferencias condicionadas *Familias en Acción*, y 600.000 adultos mayores atendidos por programas de subsidios monetarios y alimentarios (Retomado de la pagina de web de la secretaria de Planeación Nacional)

#### **11.1.6. POLÍTICAS INTEGRALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA.**

Si bien es cierto, no se puede negar la antigüedad de los fenómenos de la pobreza y desigualdad, ya que siempre han venido de la mano de la humanidad misma. Inicialmente, fueron considerados como objeto de acción de la filantropía, motivado por corrientes humanistas, éticas y religiosas. El objetivo de ese entonces, era aliviar los efectos más visibles que afectaban la sociedad, como por ejemplo, la carencia de alimento, techo o presencia de algún tipo de enfermedad.

Mas sin embargo, cuando el Estado hizo presencia al querer ponerse al frente de las políticas dirigidas a la población más vulnerable, se da lo que hoy día se conoce como asistencia social, que tenía como fin, garantizar mínimos básicos de supervivencia, esto hasta finales de los años setenta hasta que surge el servicio social como propuesta participativa en cuanto a organización de los más pobres, para que auto gestionaran su garantía de derechos y acceso a los servicios sociales básicos a través de la lucha y la presión al gobierno.

A partir de la década de los años 80, con algunos estudios, se entró en conciencia que esto no era suficiente, puesto que eran pañitos de agua tibia, es decir, ayudas momentáneas e inmedatistas.

Ante esto, los objetivos de desarrollo del milenio (asumidos por 189 países del mundo) le apuntaron a promover la superación de la pobreza y desigualdad, el Banco Mundial, en su informe sobre el desarrollo mundial de 1990 propuso 2 alternativas para lograrlo: con ayuda del crecimiento con ajuste fiscal e inversión en servicios sociales básicos, siendo prioritario la salud y educación.

Sin embargo, diez años después, en un informe de la misma índole, la institución mostró que el aumento económico se vio acompañado por el aumento de la pobreza, en dicho informe se resaltaba la pobreza como un fenómeno multidimensional en el que debían incluirse aspectos de tipo no solo social, si no también económico y humano, llegando así a la conclusión que el crecimiento y estabilidad de la economía eran factores necesarios mas no suficientes para lograr el objetivo inicial, reducir la pobreza y desigualdad.

Por otro lado, estudios como los de Glen y otros (2003) muestran que la pobreza tiende a reproducirse intergeneracionalmente a través de factores que afectan las posibilidades de desarrollo de los individuos en cada una de las etapas de su ciclo de vida.

Es allí cuando se busca una nueva estrategia, y nace como idea la creación de una red de protección social que tuviera como ejes la participación y protagonismo de los pobres.

Por otro lado, en América Latina y el Caribe, no es ajeno que existen políticas públicas (las cuales han tenido gran volumen de inversión) dirigidas a las personas más vulnerables, el problema radica en la discrepancia de la demanda, la cantidad, calidad y el impacto que de estas.

América Latina, posee muchos países que han sido atropellados por algunos flagelos sociales, como lo ha sido el crecimiento de todos los tipos de violencia, la inseguridad, el desempleo, el tráfico de drogas, entre otros, de lo cual se desprende la necesidad de aumentar la inversión social, algo difícil puesto que el gasto social estaba siendo invertido en las crisis financieras y fiscales, perjudicando así la oferta de nuevos servicios.

A lo anterior se suma las estructuras organizacionales de los gobiernos, ya que algunas favorecen la sectorización, la fragmentación y distribución de cargos e intereses de los partidos políticos.

Ya entrada la década de los 90, la participación de las organizaciones, el voluntariado, el empresariado, se hicieron presentes, lo cual contribuyó a aumentar la oferta y acceso a los servicios sociales, es decir que ya empezaba a distinguirse la importancia de la conciencia sobre la necesidad de superar la pobreza y desigualdad, pues ya había más presencia de la sociedad frente a los derechos que se tenían y la capacidad de demandar estos servicios sociales.

Es allí cuando algunos países latinoamericanos establecen 3 grandes desafíos, los cuales van enfocados a aumentar la eficiencia, eficacia y focalización de las políticas.

El primer desafío hace alusión a aumentar la cantidad de beneficiarios sin dejar de lado la calidad de servicio que se brinda, teniendo en cuenta los recursos existentes.

La eficacia tiene que ver con que los servicios permitan transformar las condiciones de vida de los beneficiarios, ofreciendo recursos para superar la situación enmarcada por la pobreza y el último desafío, la focalización, hace

hincapié en la igualdad, en la priorización de los más afectados por los demás aspectos excluyentes como por ejemplo, la raza, localización geográfica, genero, edad, entre otros.

Existen países que le apuntan a un enfoque más holístico e intersectorial para enfrentar la pobreza, a través de la promoción de la integración entre los diversos niveles del gobierno, actores sociales y grupos poblacionales excluidos. Ejemplos de estos países son México y Chile.

#### **11.1.6.1. ¿QUE SON LAS POLÍTICAS INTEGRALES?**

Como su nombre lo indica son, políticas que buscan integrar la protección hacia el trabajo y la inclusión socioeconómica y parten de 5 principios básicos, los cuales facilitan los procesos de monitoreo y evaluación, entre otros aspectos como el diagnóstico.

#### **11.1.6.2. Principios básicos de las políticas integrales:**

1. *Principio de multidimensionalidad:* En este principio la pobreza es concebida como un fenómeno multidimensional en donde son incluidos aspectos humanos, sociales, económicos y propone la intersectorialidad en donde las políticas articulen dichas áreas.
2. *Principio de focalización:* En este principio se busca priorizar aquellos núcleos familiares en situación de extrema pobreza, quienes difícilmente tienen acceso a estas políticas. Una herramienta importante que se destaca en este principio es la red de protección social, entendida como aquellas intervenciones públicas dirigidas a ayudar a la población en situación de riesgo, bien sea, económico, social, u ocasionados por fenómenos naturales.

3. *Principios de los ciclos de vida:* Como lo indicaban los estudios de Glen y otros (2003) la pobreza tiende a reproducirse intergeneracionalmente, lo cual hace que las posibilidades de desarrollo de los individuos se vean afectadas, para lo cual este principio busca organizar programas de acuerdo con las etapas del ciclo vital, con el fin de garantizar oportunidades para el desarrollo de la población más vulnerable.
  
4. *Principio de la participación social:* Este principio le apunta a fortalecer principalmente el tejido y las relaciones sociales, entre los pobres y los no pobres, pues de estas depende la producción-reproducción de la pobreza. Es decir, es indispensable la participación de los diferentes actores sociales, el empresariado, voluntariado y otras organizaciones gubernamentales.
  
5. *Principio de centralidad en la familia:* En este principio la familia es concebida como el principal espacio social, en donde puede reproducirse, pero también superarse la pobreza.

Por eso lo que se busca es crear servicios de apoyo para todos quienes la integran, a través de la promoción humana y económica, ejemplo con programas de generación de empleo y desarrollo.

#### **11.1.6.3. REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL**

##### ***Programas de transferencia condicionada de ingresos***

Recientemente en algunos países de América Latina se crearon proyectos cuyo fin es aumentar el capital humano de las familias más pobres,

(fundamentado en el aumento de las tasas de escolaridad y permanencia escolar, prevención y promoción de salud, etc.) quienes deben cumplir con algunos requisitos para poder acceder a estas ayudas, las cuales son en efectivo, en el caso de Colombia un ejemplo es el de Familias en Acción.

Existen grandes desafíos en este tipo de implementación de proyectos y programas, como por ejemplo garantizar el monitoreo de entrada y salida de los beneficiarios, para lo cual es importante definir un adecuado mecanismo de focalización para así mismo certificar que dichas ayudas se están otorgando a quienes realmente lo necesitan, debido a su dificultad para alcanzar los mínimos de supervivencia.

Ahora bien, en cuanto al reto que tienen las redes de protección social, prioritariamente, es el de evitar la dependencia de los beneficiarios ya que existe el peligro de que ellos oculten sus avances con el fin de que no se les retire del programa que los cobija; para lo cual se han adelantado planes en donde se establecen tiempos determinados de permanencia y responsabilidades tanto del estado como de los beneficiarios como tal.

Adicionalmente se implementó un programa de inclusión de los miembros adultos de la familia al mercado de trabajo en el sector formal con el fin de garantizar su independencia y autonomía financiera, con esto se da fin a la ayuda de la red de protección social, por parte del estado.

### **Programas de desarrollo humano**

Este tipo de programas buscan integrar condiciones que ofrezcan oportunidades de desarrollo humano, como su nombre lo indica, como por ejemplo una calidad en educación y salud, oportunidades de vivienda, promoción cultural y garantizar el acceso de actividades deportivas, de

entretenimiento, entre otras, las cuales cumplen una importante función en el equilibrio físico y psicológico de una sociedad como tal, en la que deben tenerse en cuenta todos los ciclos poblacionales, todo esto con el fin de buscar nuevas formas de convivencia y por ende de superación de la pobreza.

### **Programas de desarrollo social**

En este tipo de programas, una herramienta considerada de gran importancia son las relaciones sociales, ya que de allí se origina la producción y reproducción de la pobreza, a lo cual se busca combatir, entonces estos Programas buscan promover y fortalecer las dinámicas internas de dichas relaciones entre pobres y no pobres y el tejido social, en el cual se incluyen diversos actores sociales como el voluntariado, el empresariado, organizaciones no gubernamentales.

Se debe tener en cuenta la ubicación geográfica de estas ONG, ya que la mayoría de veces, esta no es equitativa lo cual impide el avance de las sinergias en contra de la pobreza e inequidad, para esto es indispensable incrementar el dinamismo social a través de la capacitación de nuevos líderes y apoyo a aquellas organizaciones sociales informales.

Tan importante como crear y fortalecer las organizaciones sociales de los pobres es implementar acciones que permitan la integración social de los pobres con los más favorecidos, siendo éste un desafío para la disminución de la pobreza y al aumento de la cohesión social. En este sentido sobresalen los programas que incentivan y apoyan el voluntariado y la responsabilidad social empresarial, a través de alicientes para quienes presenten altos niveles de compromiso, pero también de sanciones para quienes no lo contribuyan en la causa.

## **Programas de desarrollo económico**

Aquí se hace referencia de nuevo a las relaciones sociales entre los pobres y los no pobres, teniendo en cuenta el factor de empleo, de quienes lo generan y quienes se benefician del mismo, además otro factor importante para destacar en este tipo de programas son las políticas integrales, las cuales deben incluir programas de desarrollo económico que permitan construir una puerta de salida de la situación de pobreza a través de la autonomía financiera de las familias.

Por otra parte debe tenerse en cuenta la necesidad de crear y ampliar las oportunidades económicas de los pobres como una política de desarrollo en los campos macro y microeconómico. Así, las estrategias integrales nacionales deben incluir políticas macroeconómicas de estabilidad fiscal, control de la inflación, crecimiento económico y generación de empleo. Por otro lado, en los niveles micro se debe hacer hincapié en políticas de capacitación profesional, organización y apoyo a cooperativas y microempresas, asesoría técnica, apoyo a la comercialización de bienes y servicios, y acceso al microcrédito, entre otras.

A lo anterior se añade un problema y es la parte jurídica, la cual debería modificarse para no ser tan excluyente, ya que de allí depende la imposibilidad de acceso de los más pobres a los microcréditos, quienes en la mayoría de los casos no cumplen con las múltiples exigencias que los programas plantean.

## **Integración institucional: diferentes niveles**

A partir de los años 90, se empezó a concebir una propuesta enfocada a la descentralización de las políticas sociales, considerando que desde el nivel

local se tenía mayor conocimiento de las necesidades de la población más vulnerable, mayor acercamiento con la misma, mejor movilización de recursos y mejores condiciones para promover la participación, es decir, se tenía mejor control social.

Ante esto se diversificaron funciones, para lo cual correspondía al nivel central identificar las grandes líneas políticas, regular la parte financiera, y el montaje de sistemas únicos de datos que ayudaran a la hora de realizar el diagnóstico y la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación.

En seguida le correspondería al nivel intermedio funciones idénticas a las de nivel central pero en el ámbito de su administración, aparte sería responsable de la ejecución directa del programa de articulación intermunicipal. Finalmente el ejecutor de estas políticas y programas sería el nivel local. Para lo anterior, entonces se requiere que las políticas integrales creen mecanismos que permitan la compaginación de los diversos niveles de gobierno, puesto que estos en la mayoría de casos están conducidos por distintos partidos políticos, los cuales son antagónicos, teniendo en cuenta que es de ellos de quienes depende la concepción, financiamiento, monitoreo y evaluación de los programas de la reducción de la pobreza.

Es entonces indispensable buscar la forma de favorecer la integración institucional ya que de ello depende el éxito en cuanto a lo que respecta los servicios y programas para los más pobres.

### **Integración de diferentes actores sociales: la participación ciudadana**

Una herramienta indispensable en todo aquello de la lucha contra la pobreza, ha sido y sigue siendo la participación ciudadana ya que de esto dependen las propuestas de inclusión social. La participación ciudadana tiene múltiples ventajas en la parte social, ya que garantiza los derechos del as excluidos,

además de que a través del empoderamiento y un papel protagónico se logra propiciar la atención de las necesidades reales de los beneficiarios. Igualmente a través de la participación se logra garantizar la transparencia de los recursos, se aumenta el control social, se estrechan las relaciones entre los pobres y los más favorecidos, y posteriormente se logran efectos sinérgicos a través de la acción de actores sociales con recursos y capacidades.

Hoy día en muchos países se han venido implementando espacios de participación evidenciadas en la creación de consejos y foros, etc. a lo cual se han levantado diversas críticas como por ejemplo que los modelos participativos apenas es un ejercicio político, el cual retarda la toma de decisiones sin tener un impacto fuerte en las acciones.

Otra crítica que se la hace al proceso de participación es que las llamadas organizaciones de la sociedad civil en nombre de una supuesta representatividad están defendiendo intereses particulares por encima del bien común.

Más sin embargo a la conclusión que se llega desde el punto favorable y crítico a la participación es que esta si es de real importancia en el ejercicio del control social y las múltiples ventajas e impacto que trae el papel protagónico y el empoderamiento de los más pobres y la contribución de los diferentes actores sociales en cuanto a lo que tiene que ver con la reducción de la pobreza y la desigualdad.

En conclusión puede decirse que el efecto más importante de la participación es la posibilidad de involucrar a los pobres en su propio proceso de superar su condición, ya que las políticas y programas solo ofrecen los

instrumentos pero la promoción humana, social y económica solo será posible a través de los propios sujetos que se encuentran sumergidos en el fenómeno de la pobreza.

Finalmente lo que se busca a través de la integración social es articular las posibilidades de cobertura de los gobiernos, mayor acercamiento a las reales necesidades de la sociedad, todo esto con la ayuda de la sinergia y compromiso de los diversos actores sociales (empresas, voluntariado, ONG etc.) para con ello lograr incrementar la oferta de servicios y por ende construir una verdadera política de Estado que vaya mas allá de las tradicionales políticas de gobierno.

#### **11.1.7. GENERALIDADES DEL SISBÉN**

##### **11.1.7.1. Antecedentes**

La Constitución Nacional de 1991 dentro del ámbito de Estado Social de Derecho, establece la necesidad de focalizar o dirigir el gasto social a la población más pobre y vulnerable por parte del Gobierno Nacional y de los gobiernos departamentales y locales. Para cumplir con este mandato, los responsables de la administración pública deben contar con mecanismos técnicos y objetivos que garanticen una total transparencia en la identificación de las necesidades reales y en la selección de los potenciales beneficiarios para los programas sociales.

### **11.1.7.2. SOPORTE NORMATIVO**

- Conpes Social 055 del 29 de noviembre de 2001
- Ley 715 de 2001
- Acuerdos: 244 de enero 31 de 2003, 247 de julio 21 de 2003, 253 de diciembre 5 de 2003, 258 de febrero 4 de 2004 y 262 de marzo 20 de 2004 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.
- Decreto 177 de enero 26 de 2004 del DNP, publicado en Diario Oficial No 45.443 de enero 27 de 2004, por medio del cual se reglamentan las leyes 715 de 2001 y 812 de 2003 y de la reforma de la ley 60 de 1993.

### **11.1.7.3. OBJETIVOS DEL SISBÉN**

#### **General:**

Establecer un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme de identificación de posibles beneficiarios del gasto social para ser usado por las entidades territoriales y ejecutores de política social del orden nacional.

#### **Específicos:**

- Facilitar la identificación de los potenciales beneficiarios para programas sociales de manera rápida, objetiva, uniforme y equitativa.
- Permitir la elaboración de diagnósticos socioeconómicos precisos de la población pobre para apoyar los planes de desarrollo municipal y distrital, y el diseño y elaboración de programas concretos, orientados a los sectores de menores recursos o población vulnerable.

- Contribuir al fortalecimiento institucional del municipio y distrito, mediante la puesta en marcha de un sistema moderno de información social confiable.
- Apoyar la coordinación interinstitucional municipal y distrital para mejorar el impacto del gasto social, eliminar duplicidades y facilitar el control tanto municipal y distrital, como de la sociedad y entidades ejecutoras de programas sociales que asignan subsidios a través del Sisbén.
- Facilitar la evaluación de las metas de focalización de los departamentos, distritos y municipios y lucha contra la pobreza en el territorio colombiano.

#### **11.1.7.4. ¿PARA QUÉ SIRVE EL SISBÉN?**

Si una persona ha sido identificada como potencial beneficiario de los programas sociales, es decir que el nivel está entre 1 y 3, podrá acceder a los subsidios que otorga el Estado a través de los diferentes programas y de acuerdo con la reglamentación de cada uno de ellos.

La selección y asignación de subsidios, la hacen las entidades ejecutoras de programas sociales del Estado a partir de la información de la base consolidada y certificada por el DNP y los otros instrumentos de focalización que utilice el respectivo programa.

#### **11.1.7.5. PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES QUE ACTUALMENTE USA EL SISBÉN**

##### 1. Régimen subsidiado en salud

##### **• Características:**

Cobertura de riesgos en salud mediante beneficios de atención contenidos en el Plan obligatorio de Salud Subsidiado (POS-S).

- **Entidad ejecutora:** Ministerio de la Protección Social, Entidades Territoriales.

- **Beneficiarios:** Población clasificada en niveles 1 y 2 de Sisbén

## 2. Red hospitalaria

- **Características:**

Consiste en la provisión de atención en salud, a costos subsidiados, principalmente en la red de hospitales públicos, y en su defecto, en la red de hospitales privados.

- **Entidad ejecutora:** Entidades Territoriales.

- **Beneficiarios:** Población clasificada en niveles Sisbén 1, 2 y 3 a través de un copago correspondiente a: 5% sisbén 1; 10% Sisbén 2; 30% Sisbén 3.

## 3. Familias en acción

- **Características:**

Está dirigido a hogares desplazados y a los clasificados en el nivel 1 del Sisbén. Cada familia que cuente con hijos menores de siete años recibe cada dos meses, un solo auxilio de nutrición. Cuando la familia tiene hijos cursando primaria o secundaria recibe auxilios cada dos meses por cada uno de ellos.

- **Entidad ejecutora:** Presidencia de la República – Acción Social.

- **Beneficiarios:** Hogares clasificados en nivel 1 del Sisbén con hijos menores de 18 años y hogares desplazados.

#### 4. Desayunos infantiles

- **Características:**

Es un programa integral de asistencia alimentaria dirigido a niños entre 6 meses y 5 años de edad, pertenecientes a familias en nivel 1 del Sisbén.

- **Entidad ejecutora:** ICBF.

- **Beneficiarios:** Niños menores de seis años en nivel 1 del Sisbén.

#### 5. Protección Social al Adulto Mayor –PPSAM

- **Características:**

El Programa de Protección Social al Adulto Mayor – PPSAM es una iniciativa de asistencia social que tiene como objetivo fundamental proteger al adulto mayor, que se encuentra en estado de indigencia o de extrema pobreza.

- **Entidad ejecutora:** Ministerio de la Protección Social, Consorcio Prosperar, Entidades Territoriales, ICBF.

- **Beneficiarios:** Colombianos mayores de 65 años que hayan residido durante los últimos 10 años en el territorio nacional y que pertenezcan al nivel 1y 2 del Sisbén; adultos mayores que se encuentren en protección de Centros de Bienestar del Adulto mayor; aquellos que viven en la calle y de la caridad pública; los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos.

## 6. Complementación alimentaria al adulto mayor

*“Juan Luis Londoño de la Cuesta”*

### • **Características:**

Intervención alimentaria al adulto mayor a través de un conjunto de acciones que contribuyen a mitigar el riesgo nutricional de la población mayor e igual a 60 años, por medio de un aporte nutricional básico equivalente al 30% de sus necesidades diarias de calorías y nutrientes.

### • **Entidad ejecutora:** ICBF.

• **Beneficiarios:** adultos mayores de 60 años, discapacitados o no, que son objeto del programa clasificados en los niveles 1 y 2 del Sisbén; desplazados certificados por la Agencia Presidencial para la Acción Social y no encontrarse como beneficiarios de las acciones del componente de protección humanitaria. Para los beneficiarios desplazados que no cuenten con cédula de ciudadanía, será suficiente la certificación de desplazado, expedida por Acción Social.

## 7. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbana – VIS

### • **Características:**

El Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de este, y constituye un complemento de su ahorro, para facilitarle la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social.

• **Beneficiarios:** Población perteneciente a nivel 1 y 2 del Sisbén.

- **Entidad ejecutora:** Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

### 8. Vivienda rural

- **Características:**

Es un aporte que hace el Estado colombiano en dinero o especie, que se otorga por una sola vez al hogar beneficiario, con el objeto de facilitar el acceso de las poblaciones con alto índice de pobreza a una solución de vivienda.

El subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural se podrá destinar a la generación de soluciones de vivienda así:

- Mejoramiento de Vivienda y Saneamiento Básico o solución Tipo A.
- Construcción de Vivienda en Sitio Propio o solución Tipo B.
- Construcción de Vivienda Nueva o Solución Tipo C.
- **Beneficiarios:** Familias residentes habituales de la zona rural y que pertenezcan al nivel 1 o 2 del Sisbén.
- **Entidad ejecutora:** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Banco Agrario.

### 9. Proyecto ACCES – Acceso con Calidad a la Educación Superior

- **Características:**

Responder a la necesidad de ampliar la cobertura de la educación superior con financiamiento sostenible, reducir las desigualdades de acceso y resultados, resolver los problemas de calidad y pertenencia y flexibilizar

estructuras de gobierno y prácticas de gestión rígidas, son algunos de los retos del Proyecto Acceso con Calidad y la Educación Superior en Colombia. En este proyecto participan las Escuelas Normales y las Instituciones de Educación Superior, ayudando en la administración del crédito y en la mayoría de los casos se hacen corresponsables con el ICETEX del crédito mismo, ofreciendo a los beneficiarios el 25% de crédito directo sobre el valor total de la matrícula.

- **Beneficiarios:** Los beneficiarios de crédito modalidad ACCES, registrados en los niveles 1 y 2 del Sisbén debidamente certificados, al momento de la legalización del crédito, podrán obtener subsidio.
- **Entidad ejecutora:** ICETEX, además de los diferentes programas de la Secretaría de Integración Social.

#### **11.1.8. LA FOCALIZACIÓN COMO MECANISMO DE EXCLUSIÓN EN EL PROCESO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS A LA POBLACIÓN VULNERABLE.**

Se documentan y analizan las múltiples interpretaciones que se han dado al SISBEN como instrumento para focalizar los servicios que prestan las entidades públicas a la población más pobre. Se le ha interpretado, entre otras acepciones, como una medida del tamaño de la pobreza, como un indicador aproximado de recursos o ingresos, o como una evaluación de satisfacción de necesidades. Se ha encontrado que de los 19 millones de pobres en 1997 menos de la mitad, 8,9, se incluyen como tales en los niveles 1 y 2 del Sisben, lo que representan un error de exclusión del 53,1 %. Y de los 10,6 millones de personas clasificadas en estos mismos niveles, 1,6 son no pobres, con lo cual el error de inclusión es de 14,9 por ciento.

Estas y otras cifras que se comentan en el texto muestran las ventajas relativas de los puntajes actuales del Sisben para excluir a los no pobres y sus grandes limitaciones para identificar a los pobres. Los errores de exclusión son mucho más graves que los de inclusión ya que significan una negación de los derechos y servicios iguales para quienes reúnen condiciones semejantes según un criterio de asignación. (Tomado de la Rev. salud pública. 5 (3):209-245, 2003, Óscar Fresneda Bautista Sociólogo. M. Sc. Economía. Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID. Universidad Nacional de Colombia. E-mail: [fresneda@tutopia.com](mailto:fresneda@tutopia.com) [imica@hotmail.com](mailto:imica@hotmail.com))

El debate acerca de la conveniencia de focalizar o universalizar las políticas públicas ha tomado importancia en los últimos años. En la base de la discusión hay un problema real y de máxima importancia, el crecimiento de la pobreza en Colombia, que no ha podido ser contrarrestado, a pesar de los esfuerzos realizados hasta el momento. La idea de concentrarse en políticas focalizadas responde a la limitación de recursos. Así la justificación de la focalización se basa principalmente en argumentos de eficiencia. Sin embargo, la focalización genera elevados costos administrativos para la identificación de beneficiarios y produce incentivos perversos en las personas, asociados a un problema de información. Estos costos se manifiestan en dos tipos de errores: el error de tipo I que consiste en la no identificación de potenciales merecedores de los beneficios de una política particular, y el error de tipo II, que manifiesta en la medida en beneficios que recaigan sobre segmentos de la población que no lo necesitan. En la práctica tratar de minimizar el segundo de estos errores suele reflejarse en el aumento del primero.

En cuanto al análisis del desempeño del SISBEN como instrumento de focalización en Colombia, la metodología esta basada en Atkinson (1995)

(que en Colombia aplica Gonzales et al. 1999). Se requiere saber en que medida aquellos identificados como pobres lo son, y que porcentaje de pobres no fue identificado como tal. Se trata respectivamente, de los que autores denominan eficiencia “vertical” (el complemento de lo que se había denominado error de tipo II) y eficiencia “horizontal” (el complemento del error de tipo I)

#### **11.1.8.1. DESVENTAJAS DEL SISBEN**

- Falta de información continua y con participación de la comunidad. Muertos y migrantes.
- Los puntos de corte normativos crean divisiones ficticias y producen una errónea sensación de precisión. Lo importante es el ordenamiento y la aplicación debe respetarla antes que crear estratos.
- Variables susceptibles de manipulación y no verificables
- Entrenamiento de la fuente de información:
- Distorsión de la información, siempre se presentarán incentivos para informar mal, con el fin de acceder a los diferentes beneficios que le ofrece el Estado y que puede obtener de él.

Estos errores anteriormente nombrados han creado exclusión en los diferentes programas sociales que ofrecen las muchas políticas sociales o publicas que ofrecen la administración territorial, regional y en este caso en particular la distrital. Esta investigación no se trata de criticar o negar lo positivo del proceso de focalización, pero sí que a partir de ello, los gastos sociales sean distribuidos de igual manera y que la pobreza sea bien medida para así fortalecer la inclusión y la justicia social en Colombia.

Sin duda hay muchos problemas que resolver y como eje transversal se habla durante esta investigación del SISBEN, debido que este sistema mide

la pobreza de los colombianos para poder acceder a los diferentes programas sociales que restablezcan su nivel de vida y pueda satisfacer las necesidades básicas para una vida digna.

#### **11.1.9. SISBEN: INSTRUMENTO PARA FOCALIZAR**

En el artículo escrito por la corresponsal del periódico el pulso, Olga Lucia Muñoz López, denominado “lo nuevo del nuevo Sisben: más y mejores controles” (Retomado el 05 de Septiembre de 2010 de la web <http://www.periodicoelpulso.com/html/jun05/debate/debate-07.htm>), se atesta que el Sisbén (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales), es de los instrumentos de focalización del mundo con menos “colados”, según el director del Programa de Mejoramiento Humano de Planeación Nacional, Alfredo Sarmiento, quien adiciona que dicho sistema es considerado internacionalmente como uno de los mejores instrumentos de focalización para hacer gasto social, además explicaba al periódico, que para evitar la manipulación de la información que se venía dando con el primer Sisben, se había hecho necesario la implementación de la nueva encuesta en la que se cambiaron las variables las cuales eran consideradas manipulables; es decir que de las 64 preguntas que se hacen en la encuesta solo se utilizan 14, las cuales se mantendrán en confidencialidad, estas 14 preguntas son las consideradas de más peso y más relevantes.

Por su parte, el gobierno nacional a través de las estrategias para el plan de desarrollo ha propuesto una política social enfocada a fortalecer la capacidad de la población más pobre y vulnerable para que puedan acceder a programas concretos en las áreas de la salud, educación, vivienda, y agua potable en donde se tiene mayor prioridad en intervenciones con mayor impacto, es decir, la salud primaria, la educación básica, la nutrición infantil, la vivienda social y el agua potable, todo esto gracias a la focalización del

gasto social.

La ley 60 de 1993, en desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, determina que un porcentaje del situado fiscal debe ser distribuido entre los departamentos y distritos, esto con el fin de atender el alto índice de las NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas). Así mismo define que el 60% de la participación de los municipios y los distritos en los ingresos corrientes de la nación debe distribuirse en relación directa con el número de habitantes con las NBI en cada municipio y en proporción al grado de pobreza de cada uno en relación con el nivel de pobreza promedio nacional.

En párrafos anteriores se hacía mención del termino de focalización, a lo cual se hace necesario adentrar en este concepto, el cual es entendido según la ley 715 de 2001 como el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable; dicho proceso está definido por 3 etapas: identificación, selección y asignación.

*La identificación* consiste en la elección del instrumento más adecuado para la escogencia de beneficiarios, dichos instrumentos a su vez se dividen en 3 categorías: instrumento de focalización individual o de variables del hogar, instrumento de focalización por categorías y auto focalización. *Ver anexo 1*

*La selección*, está a cargo de los programas sociales y es el punto de corte que define la condición de entrada o de salida a un programa, un ejemplo claro es para el régimen subsidiado, solo aplican los niveles 1 y 2 del Sisben. Finalmente, *la asignación*, es la elección del procedimiento para la entrega del subsidio de acuerdo con el diseño y los objetivos del programa, por ejemplo entrega de beneficios en dinero o especie, como la alimentación en un comedor comunitario.

El gasto social, del que habla la focalización, está jerarquizado por prioridades según la Constitución Política y según los preceptos, el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta como por ejemplo: las madres en estado de embarazo, parto y posparto y período de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 65 años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores y profesionales independientes, artistas y deportistas, toreros y sus subalternos, periodistas independientes, maestros de obras de construcción, albañiles, taxistas, electricistas, desempleados entre otras.

Para hablar un poco sobre el nacimiento de éste concepto, focalización, en el artículo publicado en la revista gerencia y políticas de salud, cuyo título era “Discurso de la focalización de subsidios en salud” el doctor Román Vega Romero con la doctora María Inés Jara Navarro como co-investigadora (septiembre 2002) rescatan que las políticas y programas de salud, pobreza y vulnerabilidad, han estado muy influenciados por prácticas del Banco Mundial (BM) y de la Organización Mundial De la Salud (OMS), puesto que en el informe publicado en el año de 1987 (“Una agenda para la Reforma”) por ésta primera institución nombrada, se rescataba un acercamiento muy similar a la focalización, esto en cuanto a la forma de intervención para la asignación de subsidios.

En 1993, en su informe (el célebre y eufemístico “Invertir en Salud”) se propuso una serie de mecanismos para la medición de la pobreza para la selección focalizada de los más pobres. Estos mecanismos se destacaban por incluir métodos de evaluación de los individuos y de las familias dependiendo de sus ingresos, condiciones nutricionales y demográficas,

entre otras, adicionalmente se hacían procesos de autoselección mediante dispositivos de racionamiento como por ejemplo las “colas” y la diferenciación en comodidad y calidad de los servicios y oferta en forma gratuita o subvencionada de aquellos servicios que más demandaran los pobres.

Ante esto el BM propuso que el gobierno sólo debería auxiliar en su totalidad a aquellos pobres que certificaran, mediante procedimientos de selección apropiados, que no podían costear el total de la deuda. Además, junto con otras agencias de la región (Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, BIRF, CEPAL, OEA, OPS/OMS, UNFPA, Unicef, USAID, 1995), la OPS impulsaron la estrategia de universalización mediante focalización del gasto público y la atención a grupos desprotegidos o con mayor riesgo por su condición socioeconómica o biológica

Iván Darío Arroyave Zuluaga, Docente y consultor del periódico el pulso en su artículo denominado “focalización del gasto publico social” resaltaba que ésta ha venido tomando fuerza dentro de las reformas económicas en donde se destaca el subsidio a la demanda sobre el subsidio a la oferta y el asistencialismo social en vez de la política social integral propia del desmontado modelo del estado del bienestar (Welfare State).

Según el señor Iván Arroyave, lo que pretende esta doctrina de la focalización es hacer una asignación más eficiente del gasto social, a lo que muchos han hecho sus críticas, como la hecha por Ana María Escurra en su ensayo “¿Qué es el neoliberalismo?”, en el que plantean que lo que pretende la focalización es reducir los costos fiscales, es decir, limitar el gasto publico social.

Por su parte, para nombrar lo que agenció la focalización en Colombia, es necesario traer a colación el documento “Incidencia del gasto público social

sobre la distribución del ingreso”, de la “Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad” del Banco de la República (2004), en el que se rescataban algunos resultados bien interesantes, obtenidos de la comparación hecha de los resultados de 2003 con los encontrados por Vélez (1996) para el año 1992 en algunos sectores, de los cuales se concluyó que la focalización ha favorecido de gran manera al sector salud, por encima de otros sectores sociales.

Según el documento nombrado en el párrafo anterior, con la ley 100 de 1993 y todas las reformas estructurales que trajo consigo en el sector salud, como por ejemplo la creación del régimen subsidiado, la focalización de su gasto público aumentó extraordinariamente, pasando de un coeficiente de concentración regresivo de 0.258 a uno progresivo de -0.409 para el régimen subsidiado y de 0.212 para los subsidios de oferta.

“Los subsidios pensionales son los más ineficientes y menos equitativos. Su monto anual es mayor que el destinado a la educación, y sin embargo tan solo el 2.3% de ese subsidio se destina al 40% más pobre de la población.

La focalización de los subsidios empleados en educación básica es bastante aceptable pero, respecto del año 1992, se ha mejorado muy poco.

Del subsidio familiar monetario de las cajas de compensación, solo el 15% de aproximadamente \$600.000 millones se destina al 40% más pobre de la población.

En los servicios públicos domiciliarios, cerca del 26% del subsidio neto (costo de los servicios menos contribuciones), va a los 2 quintiles más altos de la población.

El Sena podría comenzar inmediatamente a utilizar el Sisbén como requisito para la formación que imparte, puesto que solamente el 19% de los recursos

se están destinando a población pobre”. Y finalmente recomienda: “El Sisbén, que parece discriminar bien a los más pobres de los pobres (pobreza crónica), podría utilizarse en muchos programas haciéndolo flexible según el riesgo o el sector que se vaya a cubrir, pero por sus costos solo puede cambiarse en largos períodos (no sirve para la pobreza transitoria). Habría que buscar también nuevos sistemas de focalización (por ejemplo, el ICBF focaliza muy bien y no usa el Sisbén)”.

El Sisben por su parte, es utilizado como criterio principal o complementario en por lo menos en 8 instituciones y 31 programas y es el principal instrumento de focalización individual (*Ver Anexo 2*), el cual ha atravesado etapas que han traído modificaciones sustanciales hasta el día de hoy.

En 1995, se implementó la primera versión del Sisben (Sisben 1); en 1997 el Conpes social 040 (Consejo Nacional de política económica y social), estableció al Sisben como el instrumento de focalización individual, el cual debería usarse en general para todos los programas de gasto social que implique subsidio a la demanda

En el año 2001 de igual manera el Conpes, pero en esta ocasión el 055 recomendó entre otros aspectos actualizar las variables que conforman el índice y el sistema de ponderación estadístico; en este mismo año se llevó a cabo la evaluación de la primera versión del instrumento (Sisben 1).

Siguiendo este orden de ideas y estas fechas fue con dicha evaluación propuesta en el Conpes No. 40 de 1997 y realizada por la Misión Social del DNP y el Ministerio de Salud, en 2000 - 2001 “Evaluación Integral del Sisben”, que se decidió cambiar la metodología del Sisben para validar o redefinir los criterios del instrumento, puesto que se encontraron algunos problemas como los siguientes: la posibilidad de manipulación del instrumento por parte de los actores involucrados, deficiencias en la captura de información, debilidades en el índice Sisben para discriminar pobreza,

filtraciones de carácter político en la escogencia de potenciales beneficiarios para programas sociales, mecanismos poco eficaces de control y vigilancia, y debilidad del control social.

Al mismo tiempo que se define el artículo 94 de la ley 715 de 2001 en el que se hace la anotación que el Conpes social deberá definir cada 3 años los criterios para la determinación, identificación y selección así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

Ya en el año 2003 se inicia la implementación de la segunda versión del Sisben (Sisben 2). Pasados 3 años, es decir en el 2006 el Conpes social 100 hace unas recomendaciones para los lineamientos para la focalización del gasto público social, con esto se comienza el control de calidad y validación de la base del Sisben. El Conpes Social 100 también resalta la necesidad de avanzar en la definición del concepto de vulnerabilidad e inclusión, es decir, adelantar los estudios para avanzar conceptual, técnica y operativamente para diseñar instrumentos de focalización asociados a la valoración de las condiciones de vulnerabilidad.

En el 2007 se instaura el artículo 24 de la ley 1176 en el que se establece al DNP (Departamento Nacional de Planeación) como institución encargada de definir las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas de las bases de datos, además de realizar cruces de información, depuración, actualización y consolidación de la misma a nivel nacional, también tiene a su cargo el diseño de la metodología y definición de lineamientos para implementación y operación.

En dicho artículo también se establece que aquellas instituciones que utilicen el Sisben deben definir la forma en que aplicarán criterios e instrumentos para focalización contemplando los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios en función de objetivos e impactos perseguidos.

Adicionalmente se define que las entidades territoriales deben estar en disposición de implementar, actualizar y administrar la base de datos conforme a lineamientos y metodologías que establezca el gobierno nacional y deben aplicar los criterios e instrumentos de focalización definidos por el Conpes Social.

En el 2008 el Conpes social 117 dio la aprobación del diseño e implementación del Sisben 3 y a través del decreto 4816 de 2008 se reglamenta el artículo 24 de la ley 1176 de 2007 aclarando las competencias entre los diferentes actores involucrados en el sistema al tiempo que define la posibilidad de suspender y excluir registros.

Ya en el año en curso, 2010, con el decreto 1192 del 14 de abril de 2010 se definen las fechas de corte y se aclaran las definiciones de base bruta y certificada.

Ahora, para justificar los cambios del Sisben existen múltiples razones o problemas, detectados en un estudio evaluativo del Sisben, realizado en forma conjunta por la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Salud, así lo determinaron, algunas de estas razones adicionales a las nombradas en párrafos anteriores, es que existen problemas relacionados con la recolección, captura de la información y la administración y uso del Sisben, adicionalmente que se venían presentando problemas en la utilización del Sisben para la entrega de subsidios.

Dentro de los cambios que se dieron en la anterior versión y la actual del Sisben, está la diferencia de la ficha, en la que se eliminaron variables no relevantes, se elabora una ficha por hogar y no por vivienda, al igual que se hace validación de consistencia de la información recogida a través de pruebas de campo, se tiene en cuenta la conformación del núcleo familiar a partir del parentesco y algo rescatable es que se hace una eliminación de distinción de núcleo en las preguntas sobre electrodomésticos, tenencia de

vivienda y cuartos en el hogar; esto permite de cierta manera que la persona encuestada no mienta o por lo menos no tanto, ya que se posibilita para hacer discernimiento del modo de consecución de sus pertenencias, ya que en el antiguo Sisben y su ficha, lo único que se tenía en cuenta era si se contaba con estos objetos, dejando de lado la forma en la que se consiguieron.

Por esta razón era que muchos de los hogares encuestados escondían sus pertenencias y negaban tener otras, por miedo a que esto se viera reflejado en el puntaje y posteriormente en los beneficios que recibirían; aquí cabe destacar que esta metodología del anterior Sisben estaba siendo inequitativa y castigadora con aquellas familias que de cierta forma se esfuerzan por vivir cómodamente, con sus electrodomésticos y bienes materiales puesto que esta condición los afectaría en el momento de atender la visita por parte del encuestador, quien detectaría esto a primera vista haciendo de pronto juicios de valor como por ejemplo que dicha familia no amerita estar en los niveles más bajos del Sisben, por el simple hecho de tener algunos aparatos eléctricos en su hogar, dejando de lado que las personas que conforman este núcleo familiar, trabajaron honestamente, quizás estos objetos les fueron obsequiados o quizás aun todavía se estén pagando a crédito. Con la versión de la nueva ficha todo esto puede aclararse y por ende esto se verá reflejado en el puntaje, además que esta forma de la ficha socioeconómica promueve de cierta manera la honestidad por parte de las personas encuestadas, aunque desafortunadamente muchas de nosotros todavía hagamos mal uso de la confianza estatal, usando artimañas y mentiras cuando se trata de gratuidad.

Otros cambios que se dieron fueron la inclusión de componentes como por ejemplo: la anterior encuesta constaba de 62 preguntas, la actual consta de 74.

Además se rediseñaron preguntas en la encuesta de datos del hogar en la pregunta número 40 (Uso del servicio Sanitario) en el que se incluyeron posibilidades de respuesta como si era compartido o exclusivo. En la pregunta 42 (Servicio de ducha o regadera), en la pregunta 45 (Uso del servicio de teléfono), con las mismas posibilidades de respuesta de la pregunta 40, al igual que las preguntas de la 46 a la 52 electrodomésticos: TV cable, aire acondicionado, calentador, horno.

También se incluyeron dentro de la encuesta aspectos como antecedentes socio demográficos en las preguntas número 65: embarazo y 67: afiliación a salud y en la parte de datos de unidad de vivienda se rediseñaron preguntas como: 15, amenaza por deslizamiento, inundaciones, 16: material de techo, se eliminó 18-23 y se incluyó dentro de los servicios públicos el del gas.

Es de gran importancia mencionar con el nuevo Sisben se fortalecieron las mallas de validación, en la pregunta 19: alcantarillado contraste la respuesta de esta pregunta con la número 38: “El servicio sanitario que usa es...” por ejemplo, si la vivienda no cuenta con servicio de alcantarillado no puede tener inodoro con conexión a alcantarillado. Del mismo modo con el nuevo Sisben se establece un proceso de verificación, diariamente el administrador Sisben, o quien haga sus veces, seleccionara una muestra aleatoria del material recogido el día anterior para que se realice su verificación. Es necesario que a partir de un número aleatorio entre 1 y 10, el administrador Sisben seleccione 1 de cada 10 fichas. Con este proceso, se asegura que todos los encuestadores queden incluidos en la muestra. Más adelante se hablará de el personal encargado de realizar las encuestas y como es su proceso de capacitación, esto para tener más claridad en cuanto a lo referente de este escrito.

Otro de los cambios significativos con la implementación del nuevo Sisben es que es más confiable ya que discrimina en mejor medida la pobreza,

puesto que las pruebas realizadas permiten asegurar que el nuevo índice Sisben capta mejor y en mayor volumen a la población pobre. También incorpora controles de calidad durante el operativo de implantación y posteriores a él, que aseguran la calidad de la información.

El nuevo Sisben de igual manera contempla decretos que establecen criterios y reglas para la implantación, administración y actualización del Sisben y de esta manera todos los procesos y responsabilidades contenidas en los manuales del Sisben sean de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades territoriales, puesto que garantiza mayor control social por parte de las veedurías ciudadanas y de organismos de control y vigilancia.

Actualmente, el Sisben está conformado por 3 elementos, el índice Sisben, la ficha de clasificación socioeconómica y el software con el que se estiman los puntajes del índice y ninguno de estos 3 elementos pueden ser modificados por ninguna entidad distinta al DNP.

Aunque aún existen algunas confusiones por gran parte de los Colombianos en cuanto a lo que respecta el Sisben, deben hacerse algunas aclaraciones, como por ejemplo que el Sisben no es lo mismo que régimen Subsidiado (salud), ya que éste es un conjunto de normas que determina un tipo particular de afiliación al Sistema de Seguridad Social en salud ; el Sisben es una herramienta de identificación, es un índice que ordena a los individuos de acuerdo con sus condiciones de vida, es decir, que es una herramienta estadística al servicio de la asignación de subsidios ofrecidos por las distintas entidades sociales.

Adicionalmente hay que tener claridad que el Sisben no clasifica a las personas por estratos, ya que el nivel del Sisben no tiene nada que ver con la estratificación socioeconómica, si no la clasifica por rango de puntaje (Ver *anexo 3*) obtenido por el resultado de la visita hecha por el encuestador, quien determina a través de ciertos elementos otorgados por la ficha

socioeconómica y otros que se obtienen a través de herramientas innatas como la observación.

Por lo anteriormente nombrado es importante el papel de las personas quienes realizan dicha encuesta o visita.

#### **11.1.10. VISITA DOMICILIARIA: INSTRUMENTO PARA LA CONSTRUCCION Y FORTALECIMIENTO RELACIONAL**

El comprender el significado y aun más el objetivo e impacto de de la visita domiciliaria en Trabajo Social, conlleva sin duda alguna a cuestionar, resignificar y entender desde algunos postulados; la comprensión temática de esta acción de acercamiento, que supone un aprendizaje mutuo, sin detener dicha técnica a la mera obtención de información que posteriormente se organiza y en la mayoría de los casos no se analiza y mucho menos se transforma y actúa sobre la misma.

Partiendo pues de su definición, según Valentín González Calvo en su texto titulado: **La Visita Domiciliaria una oportunidad para el conocimiento de la dinámica relacional de la familia**; infiere: “La visita domiciliaria, la entrevista domiciliaria o la “consulta social domiciliaria” como es denominada en algunos países de América Latina, supone el acercamiento al escenario donde se producen los problemas, es preciso salir de los despachos y pisar la calle y las casas de los usuarios, donde se palpan ciertos detalles de gran utilidad para poder comprender las distintas situaciones y circunstancias de cada caso. La visita domiciliaria ofrece un marco idóneo (no el único) para percibir de manera directa las carencias, los conflictos, las necesidades, y también los recursos y las potencialidades”.

Desde esta perspectiva, es importante anotar que la visita domiciliaria en el contexto de su definición, contempla varios elementos, partiendo del acercamiento a un espacio propio de la persona, ello conlleva al profesional

a interactuar de una manera más prudente y consecuente, no queriendo decir con esto que en otros contextos no lo haga, de este modo empieza a distinguir y explorar diversas situaciones que van dando forma a una posible respuesta. Así la particularidad de la visita domiciliaria en Trabajo Social, se produce en la medida que se manifiesta por parte del profesional el interés y atención por escuchar, expresar, contar y orientar frente al caso, y de esta manera que la persona o el núcleo familiar se contagien de esta situación, puesto que no son ellos simples dadores de información, ni es el Trabajador social, simple recolector de información, es en este punto que la Visita Domiciliaria cobra un sentido significativo, puesto que se moldea o si es el caso se fortalece un proceso de interacción entre las personas y su medio, partiendo de una realidad concreta.

Ahora bien, un segundo eje temático de la visita domiciliaria se refiere a los objetivos de esta; se habló inicialmente de un acercamiento, entonces la pregunta sería ¿para qué dicho acercamiento?, ¿Qué busca el Trabajador social a partir de esto? En primera medida se tiene que el objetivo es obtener o ampliar información por medio de una serie de preguntas previamente diseñadas con relación a la estructura, organización y relaciones familiares entre otros aspectos, no obstante durante la visita también se consigue otro tipo de información que ha de confirmar o desmentir hipótesis con relación al caso, sumado a esto y parafraseando a Quiroz M, la visita domiciliaria permite estudiar y observar el ambiente familiar y social, verificar y proporcionar información al usuario.

De este modo en la visita se busca riqueza en comprensión, comunicación en sus múltiples lenguajes y formas, respeto y confianza y otros sin número de elementos que indiscutiblemente el Trabajador Social debe tener en cuenta, todo ello materializado en una interacción de escucha, aprendizaje-enseñanza que ha de ampliar y fortalecer de manera cualitativa y ante todo humana la situación que allí se está desarrollando, no pensando solo en

obtener y acumular datos sin sentido de comprensión, análisis y consecuentemente acción y determinación conjunta sobre los mismos.

Retomando así algunos aspectos descritos, algunos contextos desde los cuales el Trabajador social desarrolla sus actividades laborales cotidianas, genera en el profesional cierta seguridad, dejando de lado el conocimiento directo del contexto donde se originan las diversas problemáticas, así la visita domiciliaria, conlleva a entrar en ese espacio íntimo donde se desarrollan las relaciones de lenguaje y manifestaciones no verbales que conducen a entender y analizar la dinámica interna de la familia; acercarse, compartir y comprender en el espacio vital donde se producen dichas situaciones y a su vez identificar las potencialidades, fortalezas y recursos que esta ha de proporcionar en la construcción de las posibles alternativas de solución.

Un tercer aspecto a resaltar de la visita domiciliaria en Trabajo Social, recae en la actitud que instauran los usuarios, puesto que la familia no tiene claridad si el profesional va a vigilarles, ayudarles o juzgarles, de allí que nunca se puede olvidar que la familia a pesar de su situación de necesidad, tiene sus derechos y que por ningún motivo se debe invadir su intimidad, en el afán de obtener información o confirmar datos, desde este punto de vista se reitera la importancia de entablar una relación dialógica, sin pretender imponer, ni afirmar y en su efecto lastimar o agredir a la familia o uno de sus individuos

Sumado a lo anterior, sin duda alguna, la visita domiciliaria trae consigo una carga emocional tanto para el profesional como para la familia o usuario, así el Trabajador social debe discernir y controlar las emociones que le provoca cada visita específica, teniendo en cuenta el antes, durante y después de efectuarla, sin olvidar el objetivo de esta, así el Trabajador Social debe procurar comprender el problema en un primer momento, al menos

parcialmente desde el tono de voz, el comportamiento y la manera peculiar de referir lo que les atañe etc.

El acto de la visita domiciliaria se enmarca en un escenario de enseñanza-aprendizaje, debe ser el momento que favorezca el compartir y comprender la dinámica relacional interna en el espacio donde esta se origina, es este encuentro en dicho espacio el que aporta la información de gran valor y que sin duda alguna permite comprender mejor los roles, límites, ciclo vital, tipología familiar entre otros aspectos que le atañen a esta, todo en el marco de lo cotidiano, de esta forma la información que se ha de obtener adquiere un sentido cuya base está en las interacciones dinámicas dadas.

En suma, el Trabajador Social o todo aquel profesional que trata situaciones sociales no deben restringir la intervención a la mera atención del caso en ese escenario laboral cotidiano, es importante y oportuno dar una nueva mirada e interpretación a las situaciones expuestas por el usuario, tratar y desarrollar una acción profesional enmarcada en el conocimiento más cercano y directo con las familias, de tal manera que los resultados no se reflejen en la mera acumulación de información cuantitativa, descriptiva y archivada que no trasciende en otras acciones más eficaces, de allí que la visita domiciliaria debe dársele la importancia y trascendencia que merece, por ser uno de los instrumentos para la construcción y fortalecimiento relacional, desde el punto de vista personal, familiar, social de los usuarios y el profesional.

#### **11.1.11. UNA MIRADA CRÍTICA A LA FOCALIZACIÓN**

La evaluación del SISBEN en el ámbito gubernamental generalmente se ha restringido a su eficiencia horizontal y vertical. Desde este enfoque la ineficiencia del instrumento se asume como un resultado de la distorsión de

la información por parte de quienes aplican la encuesta o de quienes responden las preguntas, lo que podría llevar a que quedaran pobres por fuera (error tipo I) o a que se incluyera a quienes no lo son (error tipo II). Se asume que estos errores se producen porque el subsidio es un incentivo para informar mal, dado que las personas son sujetos activos que aprenden las reglas en juego y sesgan la información de acuerdo con sus conveniencias. Por otra parte, también se sostiene que por miedo a la estigmatización y a la violación de la privacidad de la familia, los individuos podrían esconder su real situación de pobreza. Es decir, se termina culpando a la víctima de las vicisitudes de la política de focalización y de sus instrumentos de aplicación.

Esa posición no cuestiona las implicaciones que para identificar y medir pobreza y para la asignación de subsidios sociales tiene la información que se construye a partir de la concepción de justicia y de pobreza usadas, de las variables incluidas en el instrumento, de su ponderación, y de la línea de corte establecida. Se asume que tanto la política de focalización actual como el SISBEN es lo indicado y que lo que hay que hacer es corregir los errores administrativos y técnicos de aplicación de esa metodología de focalización, educar en las reglas de la ética de la sinceridad a los individuos y las familias a ser encuestados y, a lo sumo, afinar más su actual racionalidad focalizadora (ver, por ejemplo, Sarmiento, González y Rodríguez, 1999; DNP / Ministerio de Salud / Misión Social / PNUD, 2000).

A pesar de aquellas posturas, otros estudios recientes develan problemas del instrumento que trascienden los de índole meramente administrativo y técnico. En los foros regionales para la evaluación integral del SISBEN realizados con funcionarios de distintos niveles del poder territorial (DNP / Ministerio de Salud / Misión Social / PNUD, 2000) no se escapa a la observación de algunos de ellos “la incapacidad del SISBEN para medir la

liquidez de corto plazo de las familias” (p.10). Y el estudio del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional y del Ministerio de Salud (CID / UN, 2001) señala que para Bogotá el SISBEN, dado el tipo de variables que incluye y los criterios valorativos de la línea de corte que pretende separar a los pobres de los no pobres, es una metodología muy débil y poco capaz de identificar pobreza y a los más pobres, medir la efectiva capacidad de acceso de esta población a los servicios de salud, y focalizar el gasto.

## **11.2. MARCO CONTEXTUAL.**

El marco contextual se centrará básicamente en las organizaciones o instituciones públicas que prestan algún tipo de ayuda a la población vulnerable, debido que estas misma toman la focalización como punto de partida en la atención a dicha población, se realizara un panorama de lo global a lo local, ello para contextualizar la investigación.

### **11.2.1. Departamento Nacional de Planeación. DNP**

El departamento Nacional de Planeación es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

El CONPES Social funciona de igual manera que el CONPES, pero varía en su composición: lo dirige el Presidente de la República y lo componen los ministros de Hacienda, Salud, Educación, Trabajo, Agricultura, Transporte, Desarrollo, el Secretario General de la Presidencia y el Director del DNP.

El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES y CONPES SOCIAL, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión. (Retomado de la pagina web <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/tabid/55/Default.aspx>)

El DNP incluyen varios programas, uno de ellos y es el que nos compete dentro de la investigación es el siguiente:

La Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida se encarga de diseñar, desarrollar, perfeccionar y poner en marcha los instrumentos para la focalización individual de los programas sociales del estado, principalmente el **sisben**, con el fin de contribuir a la adecuada selección de los beneficiarios y al óptimo manejo del gasto social.

Adicionalmente, a partir de los censos y encuestas producidos por el DANE, este grupo produce indicadores demográficos y de calidad de vida, a partir de los cuales tanto los tomadores de decisiones de política social, como los investigadores y estudiantes pueden hacer análisis de diversos temas sociales. De igual manera dentro de este se manejan temas como la Focalización, Sisben y el Sistema de Indicadores Sociodemográficos SISD.

#### **11.2.2. Secretaria Distrital de Planeación.**

Lidera la planeación del desarrollo integral del Distrito Capital, en armonía con el contexto regional, nacional e internacional, orientando la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas territorial, económica, social, ambiental y cultural, los instrumentos que de ellas se deriven y la

consolidación de un sistema integral de información, con el propósito de construir en lo urbano y en lo rural, una ciudad equitativa, sostenible y competitiva, que conduzca al crecimiento ordenado y a la equidad e igualdad de oportunidades para sus habitantes, (retomado el día 24 de agosto 2010 de la pagina web, )

La SDP incluye varias políticas públicas destinadas a población vulnerable del Distrito, como políticas públicas para la población LGBT, políticas públicas de Mujer y equidad de género etc.

### **11.2.3. Secretaria Distrital de Integración Social.**

Lidera el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas, dirigidas a mejorar las condiciones de calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas de Bogotá, a través de la gestión social integral que permita desde los territorios vivir una ciudad de derechos. (Retomado el día 24 de agosto de 2010 de la pagina web ( módulos/ contenido/default.aspxidmodulo=550)

Sus Políticas Públicas:

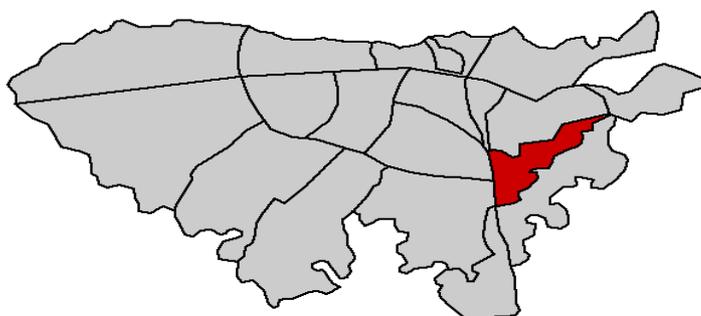
- I. Política de Infancia Y Adolescencia
- II. Política de Juventud
- III. Política de Familia
- IV. Mujer y Genero
- V. Política de Seguridad Alimentaria
- VI. Discapacidad
- VII. Política de afro descendientes
- VIII. Política de Ruralidad
- IX. LGBT

Sus proyectos Sociales:

- I. Infancia y adolescencia feliz y protegida
- II. Jóvenes visibles y con derechos
- III. Familias positivas por el derechos a una vida libre de violencia y a una ciudad protectora
- IV. Adulthood con oportunidad
- V. Atención integral para la garantía de derechos para una vejez digna en el Distrito Capital
- VI. Institucionalización de la política pública de la seguridad alimentaria y Nutricional
- VII. Fortalecimiento a la gestión local integral
- VIII. Participación y redes sociales
- IX. Investigación y desarrollo para la generación de conocimientos social
- X. Fortalecimiento a la gestión institucional
- XI. Sistema de gestión de la calidad integral de servicios sociales Distritales para garantizar Derechos.
- XII. Apoyo a la gestión de Fortalecimiento de Talento Humano.

Para contribuir y hacer más oportuna la ayuda y fortalecimientos de estas políticas se conformaron subdirección locales de integración social.

#### **11.2.4. Subdirección Local de Integración Social: Tunjuelito**



Esta localidad toma su nombre del diminutivo de "TUNJO", figura antropomorfa Chibcha elaborada en oro. Inicialmente la hacienda Tunjuelito, cuyas tierras se ubicaban a las laderas del río del mismo nombre y que anteriormente hacían parte del municipio de Usme, pertenecía a Pedro Nel Uribe, luego adquirida por Jorge Zamora Pulido en 1947, quien realiza una parcelación del terreno, conformándose una sociedad llamada "Tunjuelito", cuyos pobladores en un comienzo fueron un grupo de artesanos dedicado a la explotación de las canteras del lugar y de las areneras para la fabricación de ladrillos, cuyo lema era "una ciudad dentro de la ciudad".

Más tarde, Tunjuelito se consolidó como uno de los sectores populares de la ciudad, donde se han desarrollado diferentes tipos de poblamientos, algunos provenientes de urbanizaciones piratas, otros con una amplia perspectiva de planificación urbana, como es el caso del complejo urbanístico Ciudad Tunal.

El sector más antiguo de la localidad está conformado por los barrios Tunjuelito, San Carlos, Venecia, San Vicente y El Carmen.

En el año de 1972, mediante el Acuerdo 26, los terrenos de Tunjuelito y otros barrios circunvecinos, pasan a conformar la Alcaldía Menor número seis del Distrito Especial de Bogotá, determinándose sus límites y designándose para su administración a un alcalde menor, siendo ratificada mediante el Acuerdo 8 de 1977.

Posteriormente, la Constitución de 1991 le dio a Bogotá el carácter de Distrito Capital; en 1992 la Ley 1ª reglamentó las funciones de las Juntas Administradoras Locales (JAL), de los fondos de desarrollo local y de los alcaldes locales, y determinó la asignación presupuestal de las localidades. Por medio de los acuerdos 2 y 6 de 1992, el Concejo Distrital definió el número, la jurisdicción y las competencias de las JAL.

Bajo esta normativa, se constituyó la localidad de Tunjuelito, conservando sus límites y nomenclatura, administrada por el alcalde local y la junta administradora local, con un total de 9 ediles. (Retomado el día 24 de agosto de 2010 de la pagina web <http://www.integracionsocial.gov.co/modulos/contenido/default.asp?idmodulo=770>)

## PRINCIPIOS Y VALORES INSTITUCIONALES

El sentido de ser de las organizaciones se fortalece mediante el reconocimiento y promulgación de sus principios, entendido como “Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta” y que es inherente a una cultura, por eso la Secretaría desarrolló un proceso con participación de los servidores-as donde se identificaron los principios que se esbozan a continuación:

- **Solidaridad:** consiste en promover el sentido de las otras y de los otros. Se manifiesta en el compromiso del Estado y de la sociedad para superar la adversidad, privilegiando a las personas que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad. Es un valor esencial para la convivencia.
- **Autonomía:** reconoce la dignidad de la condición humana para favorecer el ejercicio de la libertad y promueve la autodeterminación individual y colectiva.
- **Reconocimiento de la diversidad:** reasigna valor a las diferencias étnicas, de géneros, generacionales y culturales y busca su reconocimiento.

- **Participación:** Involucra a los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones públicas, y promueve el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la construcción de capital social.
  
- **Universalidad:** propende por la realización para todas las personas sin distinción, de los derechos humanos consagrados en los tratados y acuerdos internacionales suscritos por Colombia, en la Constitución y las leyes nacionales.
  
- **Probidad:** se fundamenta en actuar con rectitud en el ejercicio de lo público, en particular en el manejo de los recursos públicos, fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas, veeduría y control ciudadano para garantizar la mayor cercanía de quienes habitan la ciudad a las acciones y resultados de la gestión del Estado.
  
- **Equidad:** promueve la igualdad de oportunidades mediante políticas progresivas de redistribución, con prioridad en las poblaciones que están en mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad.
  
- **Corresponsabilidad:** busca promover el reconocimiento del compromiso y la responsabilidad que todas y todos tenemos frente a la construcción de una ciudad moderna y humana: individuo, familia, sociedad y Estado.
  
- **Efectividad:** es resultado eficaz y eficiente que se busca en el ejercicio cotidiano de la labor institucional, en concordancia con los principios de economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos para la función administrativa en la Constitución Política.

Dentro de la subdirección de Tunjuelito se encuentra el proyecto 511 OIR Ciudadanía, es importante retomarlo, debido que de allí, es donde nace esta investigación, pues con la Práctica Profesional de Trabajo Social, surgen varias hipótesis que dan paso a una propuesta investigativa para nuestra tesis de grado.

#### **11.2.4.1. PROYECTO 511 OIR CIUDADANÍA**

##### **“Fortalecimiento a la gestión local integral-modalidad atención a familias en emergencia”**

##### **Modalidad 02. 09 .02 bonos de apoyo alimentario para familias en emergencia social**

**Definición:** Bonos canjeables por alimentos no preparados, entregados de manera transitoria a personas y familias que se encuentren en emergencia social y que carecen de recursos para acceder a los alimentos. Este bono puede otorgarse hasta tres veces en el año de acuerdo a la situación de emergencia social que presente la persona o grupo familiar.

Que presenten dificultad para el acceso a los alimentos, generada por la emergencia social, entendida por la combinación de dos o más factores de riesgo que ponen en peligro la integridad física, psicológica o social de la persona o su grupo familiar. (PACHÓN LUCAS, Carlos, “Diccionario de la Administración Pública Colombiana”, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Primera Edición, 1999. “Diccionario Jurídico Espasa”, Editorial Espasa Calpe S.A., Vigésima, 1991. “Diccionario de la Lengua Española”, “Real Academia Española”, Editorial Espasa Calpe S.A., Vigésima Primera Edición, 1992.)

### 11.3. MARCO LEGAL.

Este marco se constituye en un referente de consulta y una guía respecto al soporte legal y de política pública en los que se cimentan las acciones institucionales de las diferentes entidades públicas que prestan servicios en pro de la población con mayor grado de vulnerabilidad.

A continuación se hace alusión a los referentes particulares que orientan desde lo

Normativo y lo político las acciones que se desarrollan o ejecutan en las diferentes instituciones del estado, en cuanto a la focalización, inclusión social y políticas sociales.

Política Conpes

- En 1994, el artículo 30 de la ley 60 de 1993, se definió la focalización como una estrategia necesaria para la asignación del gasto público en servicios sociales. Para ello se delegó en el Conpes Social la definición de criterios técnicos para la identificación, selección de beneficiarios y asignación del gasto público social.
- el Conpes Social 022 de 1994 definió el conjunto de instrumentos disponibles para focalizar el gasto social financiado con transferencias intergubernamentales y estableció el tipo de instrumentos que deberían utilizarse para los diferentes tipos de gasto. Para el caso de la focalización geográfica se definieron los siguientes instrumentos: la estratificación socioeconómica; los mapas de pobreza por NBI; los inventarios de barrios subnormales con información socioeconómica y características físicas de zonas excluidas de registros usuales; y eventualmente, el censo de vivienda y los registros de las empresas

de servicios públicos para identificar el déficit de vivienda, en cuanto a la focalización individual el Conpes Social 022 estableció los siguientes instrumentos: la Ficha de Clasificación Socioeconómica de Hogares, Familias o Individuos, la cual consistía en un cuestionario que se aplicaba a hogares, familias o individuos para obtener información relacionada con el empleo, ingresos y características de la vivienda; los registros epidemiológicos; y las metodologías del INURBE.

- En 1997 el Conpes Social 040 ratificó los criterios del Conpes Social 022, al tiempo que consolidó el instrumento de focalización individual SISBEN. Según este documento, el SISBEN debía usarse *en general para todos los programas de gasto social que impliquen subsidio a la demanda*.
- En 2001 el Conpes Social 55 presenta los resultados de la primera evaluación realizada al SISBEN. Su objetivo central era la de exponer los resultados de la evaluación en los siguientes puntos: la política general de focalización del gasto público social; el diseño del instrumento; y los procesos institucionales que cumplen los niveles territorial y nacional.
- La ley 715 de 2001 en su artículo 94 define la obligatoriedad para las entidades territoriales de aplicar los criterios de focalización, definidos por el Conpes Social, para la distribución de subsidios de inversión social, La Ley 715 de 2001, en el artículo 76, y la Ley 1176 de 2007, en el artículo 24, define la focalización como el “proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable”.

La focalización no es, por tanto, la política social sino un instrumento básico para lograr que determinados programas destinados a grupos específicos lleguen efectivamente a la población escogida como objetivo.

Por otro lado algunas leyes y decretos para tener en cuenta son los siguientes:

- ✓ Decreto 1192 de 2009
- ✓ Decreto 4816 de 2008
- ✓ Concepto DNP- adopción del sisben
- ✓ Sentencia 840
- ✓ Sentencia 003
- ✓ Sentencia 177
- ✓ Ley 1176/2007
- ✓ Ley estatutaria 1266 de 2008

## 11.4. MARCO METODOLÓGICO.

### Metodología para la elaboración del informe escrito (proyecto)

La metodología de investigación contiene la descripción y argumentación de las principales decisiones metodológicas adoptadas según nuestra de investigación y las posibilidades como investigadoras; esto permitirá una claridad en el enfoque y estructura metodológica para asegurar la validez de la investigación. Se basara en la siguiente bibliografía:

MARTIN Cortes I, *Introducción al diseño de investigación*, Máster Oficial Democracia y Gobierno, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

ETAPAS	DEFINICIÓN
<b>1. ELEGIR UN TEMA DE INVESTIGACIÓN</b>	<p><u>Personalmente</u>: Que los motive. No tiene por qué reflejarse por escrito.</p> <p><u>Socialmente</u>: La ciencia debe contribuir a la mejora de la sociedad</p> <p><u>Académicamente</u>: Original. Debéis aportar algo nuevo a lo ya aportado por otros.</p> <p>Acumulación de conocimientos. Newton: “Si conseguí llegar más lejos que otros hombres es porque me subí a hombros de gigantes”**</p> <p>Irá cambiando con la a partir de la revisión de la literatura</p>

	<p>Lee Habla con profesores especialistas en la material</p>
<p><b>2. FORMULAR PREGUNTAS</b></p>	<p>Son aquellas que nos permite guiar la investigación, deben ser precisas y pueden surgir más durante el transcurso de la investigación</p>
<p><b>3. REVISAR LA LITERATURA</b></p>	<p>Catálogos de bibliotecas</p> <p>Bases de datos</p> <p>Revistas</p> <p>Datos cuantitativos (agregados, encuestas)</p> <p>Internet en general (páginas de instituciones, working papers...)</p>
<p><b>4. EL DISEÑO</b></p>	<p>Es la elaboración del documento escrito, donde se describen la situación a investigar, además de reflejar un estado del arte sobre el tema a investigar</p>

<b>5. PRODUCTOS O RESULTADOS</b>	Son las conclusiones o la respuestas a las preguntas de investigación, lo que se puede publicar acerca de la investigación, a que conclusión se ha llegado después de la investigación
----------------------------------	--

## 12. CONCLUSIONES

Después de haber realizado esta investigación y de tener puntos de vista, otros (Cendex, Fundación Corona, Fundación Ford, 1999) sugieren la existencia de una no-correspondencia entre la racionalidad de mercado, homogenizante y utilitaria de la política de focalización del gasto social y de su instrumento de aplicación el SISBEN, y la diversidad de valores de la población, fruto de su heterogeneidad étnica, de sus tradiciones culturales y de otras influencias de la vida moderna. La racionalidad de la política de focalización y del SISBEN está soportada en la idea de la constitución de un sujeto racional que optimiza sus acciones en función del índice de utilidad resultante de las relaciones entre los índices de utilidad del consumo, del ingreso y de la dotación de capital humano (ver, Vélez, Castaño y Deutsch, 1999). Este modelo del actor racional del mercado no es compartido por otros actores cuya racionalidad esta legítimamente fundada en otros valores.

Por eso, el SISBEN podría no sólo estar convirtiéndose en una barrera más para el acceso a los servicios sociales de la población pobre que no clasifica como beneficiaria (Cendex, Fundación Corona, Fundación Ford, 1999), sino también materializar una práctica de gobierno que genera y grandes inequidades en el gasto social, y acumula efectos negativos entre los sujetos sociales excluidos por la imposición de una racionalidad que colinda con la violación del derecho a la vida, a estar enfermo, a la atención médica y a escoger diversos estilos de vivir.

La política de focalización, de la manera en que es asumida por los usuarios y por el Estado, está permitiendo continuar con la mirada asistencial y de beneficencia que tradicionalmente se ha tenido, se hace necesario entonces visualizar al otro como un sujeto que tiene oportunidades para alcanzar su

realización personal, un otro que debe ser reconocido y humanizado frente a otros actores sociales. Superar la asistencia supone un cambio cultural, donde se generen procesos que incluyan la igualdad en la corresponsabilidad del Estado y la sociedad. Las posibilidades que las personas tengan para potenciar sus capacidades están íntimamente relacionadas con la factibilidad que se tenga de participar en procesos que permitan el desarrollo integral, esto planteado en una sociedad que integre y que aporte a la disminución de la desigualdad y la inequidad social, donde los sujetos sean protagonistas de la construcción de procesos individuales, comunitarios y colectivos, en pro del bienestar y la calidad de vida, a través de la cohesión y la integración social, en una apuesta que incluya la base social para la formulación de políticas públicas que den respuesta a las necesidades y demandas de las personas.

Se plantea entonces la necesidad de analizar las políticas públicas desde los receptores de los programas con los cuales las políticas se hacen tangibles, ya que estos son los que en última instancia reciben el impacto y se benefician o no de dichas políticas. Por esto, dichos receptores necesitarán de actores sociales que potencien el empoderamiento de los procesos sociales que sean participativos y que repercutan en la formulación de políticas públicas desde las organizaciones de base.

Es en este escenario donde la función del Trabajador Social debe ser permanente, argumentada y eficaz. Es decir, se hace necesario replantear la forma como tradicionalmente desde la profesión se ha abordado la política social; esto implica la participación no sólo en el reparto de las políticas sociales, sino en la formación de sujetos políticos, que participen en el diseño, ejecución y evaluación de políticas sociales.

### 13. BILIOGRAFIA

- ARENAS DE RESTREPO, Martha Lucía. El profesional de Trabajo Social en salud: una experiencia frente a la aplicación del sistema general de seguridad social en salud. En: Revista de la Facultad de Trabajo Social. Enero - Diciembre, 2004. vol. 20, no. 20, p. 71-85.
- COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento Conpes social 100: Lineamientos para la focalización del gasto publico social. Bogotá D.C: junio, 29, 2006. 26 p. [Online] Disponible en Internet en [http://www.proseanfao.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=11&Itemid=93](http://www.proseanfao.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=11&Itemid=93)
- GALEANO MARIN, María Eumelia. Diseño de proyectos en la investigación cualitativa. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2004. 76 p. JODELET, Dense. La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En: MOSCOVICI, Serge. Psicología social. Barcelona: Paidós, 1988, p. 469-494.
- MUÑOZ LOPERA, Jhon Mario. Desarrollo y política social en tiempos de incertidumbre: papel del Trabajo Social. En: Revista de Trabajo Social. Julio - Diciembre, 2005. no. 2, p. 45-64.
- VEGA ROMERO, Román, *et al.* Evaluación de los efectos de la política de focalización de subsidios en salud, sobre la población vinculada y sin capacidad de pago de las localidades de Kenedy, Bosa, Fontibón, y Puente Aranda, Bogotá. En: Revista Gerencia y Políticas de Salud. Junio, 2002. vol. 2, no. 4, p. 72-98
- -----. Década de los noventa: discurso de la focalización de subsidios en salud. En: Revista Gerencia y Políticas de Salud. Septiembre, 2002. vol. 1, no. 2, p. 82-112
- -----. La focalización de subsidios para aseguramiento en salud: Percepción de usuarios, funcionarios y autoridades locales y distritales. En: Revista Gerencia y Políticas de Salud. Diciembre, 2002. vol. 1, no. 3, p. 96-115.
- SEN, Amartya Kumar; ROBASCO Ester y TOHARIA, Luis. Desarrollo y libertad. Bogotá: Planeta, 2000. 440p

- CEPAL-ECLAC, *Vulnerabilidad Sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. Brasilia, Brasil, ONU, LC/R.2086, 22 abril, 2002. p. 3. (documentos electrónico)
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, Gregorio; Gil Flores, Javier y García Jiménez, Eduardo (1996). Tradición y enfoques en la investigación cualitativa. Capítulo I. En el libro Metodología de la investigación cualitativa. Ediciones Aljibe. p 32
- <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Educaci%C3%B3nculturasaludempleoypobreza/Subdirecci%C3%B3ndePromoci%C3%B3nSocialyCalidaddeVida/Focalizaci%C3%B3n.aspx>
- GONZÁLEZ CALVO, Valentín La Visita domiciliaria una oportunidad para el conocimiento de la dinámica relacional de la familia, La visita domiciliaria y el Trabajo Social: Dimensión Histórica. Pág. 2.
- <http://lineasdeseguimiento.blogspot.com/2007/04/que-es-y-como-se-mide-la-pobreza.html>
- BOLTVINIK, Julio. "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo". En El conocimiento de la pobreza en América Latina. Revista Comercio Exterior, Vol. 42, Núm. 4. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, abril de 1992.
- <http://www.periodicoelpulso.com/html/jun05/debate/debate-07.htm>
- Presidencia de la República, Departamento Nacional De Planeación, La revolución Pacífica, Bogotá, 1991
- CANDÍA José Miguel. (1998). *Exclusión y Pobreza, la Focalización de la Políticas Sociales*. Universidad Autónoma de México
- MARTÍNEZ López J, *estrategias metodológicas y técnicas para la investigación social*, México D.F; enero del 2004
- RIZO LÓPEZ, Ana Esmeralda. *¿A qué llamamos exclusión social?*.Madrid. ESPAÑA.D.C.2006
- Bessis, Sophie (1995), *De la exclusión social a la cohesión social*, Síntesis del coloquio de Roskilde 2 a 4 de marzo de 1995, Universidad de Roskilde.

- Blanch, José María (1990), *Del viejo al nuevo paro. Un Análisis psicológico y social*, PPU, Barcelona.
- Castel, Robert (1992), "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales", en F. Álvarez-Uría (ed.), *Marginación e inserción*, Endimión, Madrid.
- Wanda Engel Aduan, Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la Efectividad. Brasil
- Graciela Tonon – 2002 , La visita domiciliaria como técnica de intervención del Trabajo Social
- Montaña, C. *La naturaleza del Servicio Social: su especificidad y su reproducción*. Cortez Editora. Brasil. 2000. pag. 108
- Tonon, G "El burnout en los trabajadores sociales". Investigación en el Programa Nacional de Incentivos para docentes investigadores. Ministerio de Educación de la Nación. 2002

## 14. ANEXOS

### ANEXO 1

#### CATEGORÍA E INSTRUMENTOS DE FOCALIZACIÓN

Categorías de Instrumentos de Focalización	Instrumentos de Focalización en Colombia
Facilitación individual o de variables del hogar	SISBEN
Focalización por categoría	Distribución geográfica Variables demográficas: Sexo, edad, etnicidad, jóvenes, etc. Variables geográficas: urbano-rural
Acto de cooperación	Políticas especiales: programas de apoyo

### ANEXO 2

#### INSTITUCIONES Y PROGRAMAS DE ORDEN NACIONAL QUE UTILIZAN EL INDICE SISBEN PARA FOCALIZAR

Institución	Programas	Criterios de focalización
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	- Hogares FAMI - Materno infantil - Hogares Comunitarios de Bienestar - Jardines Comunitarios - Desayunos infantiles tipo 1 y 2 - Clubes Pre-juveniles y Juveniles - Asistencia Nutricional al Escolar y Adolescente - Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor - Acciones de Apoyo a Dispersa	Principal criterio: Índice Sisbén, complementado con características de la población objetivo
Agencia Presidencial para y la Cooperación Internacional	- Familias en Acción	Índice Sisbén con características de las familias
Ministerio de la Protección Social	- Programa de Protección Social al Adulto Mayor –PPSAM - Fondo de Solidaridad pensional - Subcuenta de subsistencia - Régimen Subsidiado de Salud	Principal criterio: Índice Sisbén
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	- Subsidio para Vivienda de Interés Social (VIS) Rural	Principal criterio: Índice Sisbén

Institución	Programas	Criterios de focalización
Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	- Subsidio de interés social - Hogares sector informal	Índice Sisbén complementado con ingresos y características de la familia
SENA	- Programa Jóvenes Rurales	Índice Sisbén con criterio edad
ICETEX	- Programa ACCES	Índice Sisbén y estrato socioeconómico
Ministerio de Educación Nacional	- Gratuidad en matrícula y pensión para nivel básica primaria - Subsidio de alimentación escolar, transporte escolar y útiles - Atención Integral a la Primera infancia - Fondo de Cooperativas	Índice Sisbén con criterio edad
RED JUNTOS		1,5 millones de familias más pobres según puntaje Sisbén

### ANEXO 3

#### RANGOS Y NIVELES SISBEN ESTABLECIDOS POR EL DNP, SEGÚN NUEVA METODOLOGIA A PARTIR DEL AÑO 2003

RANGOS	NIVEL
0.00 - 11.00	1
11.01 - 22.00	2
22.01 - 43.00	3
43.01 - 65.00	4
65.01 - 79.00	5
79.01 - 100.00	6

## ANEXO 4

### TIPOLOGIA DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Mujeres con cargas familiares no compartidas	1.- Madres solteras 2.-Abandono de familia 3.- Separadas 4.- Divorciadas 5.- Con cónyuge hospitalizado, emigrado, encarcelado... 6.- Abuelas y tías con niños a cargo 8.- Familias numerosas
Paradas y parados de muy larga duración	9.- Mujeres menores de 45 años 10.- Hombres menores de 45 años 11.- Mujeres mayores de 45 años 12.- Hombres mayores de 45 años
Mayores de 65 años y enfermos entre 18 y 65 años sin pensión o sólo con pensión asistencial	13.-Enfermos o discapacitados pobres entre 18 y 65 años 14.- Mayores de 65 años con cargas familiares
La gente en la calle	15.- Transeúntes 16.-Mendigos 17.-Sin techo 18.- Hombres y mujeres en la calle, mayores de 40 años y dedicados a la prostitución

Los aislados	19.- Alcohólicos 20.- Psiquiatrizados 21.- Bohemia y farándula
Jóvenes toxicómanos, judicializados y medicalizados	22.- Toxicómanos y ex toxicómanos 23.-Presos y ex presos 24.-Enfermos de Sida y otros 25.- Prostitución masculina y femenina 26.- Jóvenes de alto riesgo de familias no IMI (Ingreso Mínimo de Inserción o Integración)
Etnia gitana	27.- Chabolistas 28.- Gitanos no españoles ( rumanos, portugueses)
Excluidos rurales	29.- Ancianos sin recursos o a cargo de familiares 30.- Jornaleros
Inmigrantes extranjeros	31.-Países del este de Europa 32.-Africanos 35.-Hispanoamericanos 34.-Otros

Elaboración propia sobre la base de la tipología establecida por Gaviria, M et al. (1990).

## ANEXO 5

### RASGOS DE DIFERENCIACIÓN ENTRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

<b>RASGOS DE DIFERENCIACIÓN</b>	<b>POBREZA</b>	<b>EXCLUSIÓN SOCIAL</b>
Situación	Es un estado	Es un proceso
Carácter	Personal	Estructural
Sujetos afectados	Individuos	Grupos sociales
Dimensiones	Básicamente unidimensional (carencias económicas)	Multidimensional (aspectos laborales, económicos, sociales, culturales)
Ámbito histórico	Sociedades industriales (o en su caso tradicionales)	Sociedades postindustriales y/o tecnológicamente avanzadas
Enfoque aplicable analítico	Sociología de la desviación	Sociología del conflicto
Variables fundamentales	Culturales y económicas	Laborales
Tendencias sociales asociadas	Pauperización	Dualización social
Riesgos añadidos	Marginación social	Crisis de los nexos sociales
Dimensiones personales	Fracaso, pasividad	Desafiliación, resentimiento

Evolución	Residual	En expansión
Distancias sociales	Arriba-abajo	Dentro-fuera
Variables ideológico-políticas que influyen	Liberalismo no asistencial	Neoliberalismo desregulador

Tezanos, J.F. (1998: 32).

## **ANEXO 5**

### **Percepción de los usuarios, funcionarios y autoridades locales y distritales sobre los efectos de la focalización de subsidios sociales y del Sisben en la Subdirección de Integración Social de Tunjuelito**

El resumen que a continuación se presenta sintetiza los hallazgos y el proceso de análisis de las percepciones de los diferentes grupos focales involucrados en el desarrollo de esta investigación.

Considerando las características específicas de los diferentes grupos focales (comunidades, funcionarios locales de los servicios de salud, autoridades locales y funcionarios distritales) y el papel que juegan en el proceso de focalización, la presentación y análisis de las diferentes percepciones permite establecer correlaciones y comparaciones posibles entre quienes reciben, son influenciados o condicionados por la medida, y quienes, tomando decisiones, son responsables de su aplicación y de la clasificación.

De esta manera es posible reconstruir el dinamismo social y cultural que va más allá de un simple discurso sobre la “eficacia” o validez del instrumento y de la política que lo sustenta, para intentar, sobre la base de una situación vivencial concreta, comunitaria e institucional, resaltar la compleja situación determinada por la aplicación de esta política y de su medida.

No se trata por lo tanto de evidenciar exclusivamente los mecanismos de exclusión que el SISBEN determina; por el contrario, lo que sobresale en todas las conversaciones con los grupos involucrados, es que existe un desfase conceptual sobre el mismo concepto de pobreza en el que se sustenta todo el proceso de focalización y, por consiguiente, de un derecho que supera el límite de la clasificación para permitir un acceso más generalizado a bienes, servicios y oportunidades.

Inevitablemente el discurso de las comunidades, de los funcionarios y autoridades locales, superando las restricciones técnicas del instrumento, se traslada al plano de la política social que, más allá de satisfacer una necesidad básica o de un acceso “aislado” a un servicio, pone el problema de la integración social e institucional para salir de la constante emergencia y solucionar la grave crisis económica y social que el país está viviendo.

La reducción de la selección de beneficiarios para subsidios sociales a la visión exclusiva de la pobreza estructural y al criterio de la escasez de recursos vicia todo el discurso de los funcionarios distritales, contraponiéndose a una pobreza más generalizada y a necesidades desatendidas más amplias que la comunidad, los funcionarios y autoridades locales expresan. Esta contraposición, que puede reducir o generalizar, según la visión que se asume, el acceso a un derecho más que a un servicio, representa el punto clave de toda la discusión y del análisis que se propone.

Bogotá, por su complejidad social, es seguramente uno de los ejemplos más notables de las dificultades que la política de focalización y el SISBEN tienen para realizar sus objetivos.

Bogotá es un territorio sobre el cual inciden las dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas nacionales pero tiene características que la

hacen distinta de otras ciudades del país por su peculiar desarrollo urbano y cultural. Eso le da a las relaciones sociales y necesidades de sus habitantes especificidades que no encajan necesariamente dentro del patrón general del país. El Distrito vive, por un lado, los problemas de una megalópolis en rápida y constante expansión y, por el otro, las contradicciones generadas por una política social que no logra contener las consecuencias de un modelo de desarrollo mezcla de problemas estructurales de pobreza provenientes del pasado y aún no resueltos y fenómenos recientes producidos por las políticas neo-liberales, la globalización, y las restricciones fiscales impuestas por agencias multilaterales de crédito.

En este sentido, a la pobreza estructural o crónica se une la derivada de la recesión económica, la flexibilización laboral y modernización del Estado, y la migración forzada por la violencia que afecta a los distintos estratos sociales, especialmente a los campesinos que se asientan en las ciudades. Si bien es cierto que ante una situación como ésta hay el riesgo de que ningún gasto social pueda responder totalmente a la multiplicación y expansión de necesidades que se generan, también lo es que de no satisfacerse adecuadamente las demandas de salud de la población el problema terminará agravándose.

Presentaremos un resumen de la investigación sobre los efectos de la política de focalización de subsidios en los más pobres mostrando en primer lugar la percepción de la comunidad y luego la de los otros actores involucrados.

### **La Percepción de la Comunidad**

Para las gentes de esta localidad en estudio el alcance de la política de focalización se evidencia en sus efectos. Las comunidades los perciben en

las consecuencias que para sus vidas, su salud y sus relaciones sociales tiene la clasificación hecha por el instrumento de focalización, esto es, el SISBEN.

En particular, la encuesta se constituye en un referente empírico y conceptual a través del cual la población construye su sentido vivencial real del alcance de la noción constitucional de derecho a la seguridad social y a la salud y de la política de focalización de subsidios que regula el ejercicio de tal derecho entre los pobres y vulnerables.

### **La visión de conjunto**

El SISBEN es percibido por aquellos a quienes se les aplica como el mecanismo que produce la inclusión o exclusión en materia de derecho a un servicio, el instrumento a partir del cual se decide si el derecho a recibir dicha ayuda en el toma cuerpo o no para las personas que por distintas circunstancias de sus vidas no pueden recibirlo o lo reciben por otro medio.

La opinión generalizada de la comunidad, y en gran medida compartida por los funcionarios y las autoridades locales, es que la encuesta y los encuestadores son la causa inicial del proceso de exclusión que progresivamente se traslada a quienes son los responsables efectivos de la toma de decisiones: Planeación Nacional, Planeación Distrital, y la Subdirección local Tunjuelito.

Las personas se sienten excluidas porque consideran que la clasificación que hace el SISBEN de su nivel de pobreza o de riqueza y la posterior decisión de las autoridades de no afiliar las personas “sisbenizadas” que resulten con más de 53 puntos no corresponde a la realidad de la situación que viven. En esa medida, tanto la clasificación como la decisión adoptada son, a sus ojos, injustas. La falta de coincidencia entre la perspectiva

metodológica del SISBEN y la evaluación que de los resultados de su aplicación hace la población se basa en dos elementos principales: en primera instancia, el concepto adoptado y privilegiado de pobreza por parte de la política de focalización y que el instrumento debe identificar, medir y convalidar. En segundo lugar, la influencia que la noción de bienestar utilizada tiene en el diseño metodológico del SISBEN, que privilegia la inclusión y ponderación de ciertas variables y la exclusión o minimización de la influencia de otras.

De un lado nos referimos a la noción de pobreza estructural o crónica identificada con los conceptos “necesidades básicas insatisfechas” e ingresos que determina parte del contenido y proceso de la actual política social que, justificada con normas como la Ley 100 y 60 de 1993, manda adoptar medidas para favorecer el acceso a servicios básicos sólo de aquella población que comúnmente es denominada “los más pobres y vulnerables”.

Del otro aludimos al enfoque metodológico de medición agregada del nivel de pobreza (como una expresión aproximada del nivel de ingresos y de la posibilidad de generarlos) que enfatiza en niveles alcanzados de bienestar o de utilidad que reportan variables que se refieren a necesidades básicas insatisfechas de los hogares como las características de los materiales de la vivienda, su equipamiento y servicios, a la capacidad de los hogares para generar ingresos medida a través de la escolaridad, proporción de ocupados, el ingreso per cápita, características demográficas), complementada con indicadores de dependencia económica e inasistencia escolar, pero sin tomar en cuenta las relaciones entre la disponibilidad de ingresos líquidos de los hogares y de las personas con sus distintas necesidades y limitaciones personales para lograr satisfacerlas, el estado de salud de las personas y de la población, las características físicas, sociales y epidemiológicas del ambiente en que viven, la situación de la oferta de empleo y de otras

posibilidades de generar ingresos suficientes, la disponibilidad de servicios adecuados de salud.

Los encuestados perciben que la decisión de incluir o excluir también tiene que ver con el límite que establece la línea de corte para definir entre quienes son o no son pobres, lo que aparece como un procedimiento arbitrario ante sus ojos, y el argumento, tampoco claro ni convincente, de la disponibilidad de recursos que hace que ese límite pueda moverse en un sentido u otro.

Ese doble mecanismo, la clasificación que determinan las variables de la encuesta y la línea de corte, genera en los encuestados expectativas e ilusiones, modela comportamientos, empuja a hacer evaluaciones y cálculos y a trazar estrategias que permitan utilizarlo como medio para satisfacer sus necesidades de acceso a un servicio que se entrega sobre la base de un contrato que supone su pago y no mediante la realización de un derecho cuya titularidad deviene del hecho de ser ciudadanos.

Por eso el SISBEN genera ese mecanismo paralelo de “auto-clasificación” a través del cual la gente evalúa su condición y sus necesidades, establece su sentido del derecho y de la justicia, que le permite resistir o burlar esa otra interpretación del “derecho” y de la “justicia” acuñado por los impulsores de la política de focalización.

### **La encuesta**

Los encuestados consideran que ni las variables utilizadas por la encuesta ni los encuestadores tienen la capacidad de representar su situación real.

Lo que señala constantemente la población, así como las diferentes figuras institucionales que de alguna manera comparten y observan el dinamismo y la condición socioeconómica local, es que el SISBEN no considera adecuadamente las disímiles y complejas características de la pobreza que la crisis económica, los programas de ajuste y modernización del Estado, la flexibilización laboral, la reducción del gasto social y la violencia han producido en estos últimos años, ni las cambiantes necesidades de salud de las personas y de la población, las cuales no se identifican a través de las variables que incluye el SISBEN.

Una crisis que afecta y reduce fuertemente las posibilidades de autonomía y de reproducción social, con particular énfasis en el trabajo, la salud, la educación, la alimentación y la vivienda. La nueva pobreza crea una ambigüedad espacio-temporal entre situación pasada y presente, que aumenta el desconcierto y la “incapacidad” de evaluar correctamente el sentido de la situación presente y su perspectiva futura. Es decir, los elementos que estructuran la encuesta, al resaltar las características de los bienes o del bienestar adquiridos en otra época y generalmente relacionados con la vivienda, subvaloran la situación y necesidades presentes, así como las particulares necesidades de salud, que la gente no puede satisfacer.

Las personas no aceptan que la encuesta no tenga la capacidad de observar, comparar y evaluar el cambio que puede haber ocurrido en su situación socioeconómica, en la composición de los grupos domésticos a los que pertenecen, en sus necesidades y posibilidades de satisfacerlas. Por el contrario, sienten que al considerar esencialmente las características del nivel educativo logrado, de la vivienda, la tenencia de electrodomésticos y la disponibilidad de servicios públicos sin tener en cuenta otras dimensiones de sus vidas y del medio en que habitan, comporta un mecanismo punitivo

porque niega la posibilidad de acceso a un servicio considerado fundamental, como es el de salud, para reducir los riesgos que deben enfrentar.

Es la compleja situación que en este momento “estoy viviendo” la que debe ser evaluada y no solamente aquella que identifica “indigencia” y pobreza crónicas. Es latente en esta consideración la necesidad de reconocimiento del aporte hecho en trabajo a la sociedad, al cual los nuevos pobres han contribuido y pueden contribuir en el futuro, y que hoy justifica el derecho a que se les asigne un subsidio, ser considerados y ayudados a superar sus actuales dificultades.

### **Los encuestadores**

Como hemos dicho anteriormente, es el diseño de la encuesta, sus variables y su estructura, el que en sí mismo posee el mecanismo de exclusión. Con la aplicación de la encuesta se hace evidente para los excluidos que son recursos como “los bienes que poseo y mi nivel de instrucción”, así como aquellos otros factores no tenidos en cuenta por la encuesta, los que condicionan fuertemente la posibilidad de acceder o no a un subsidio y a un derecho.

Pero la percepción del mecanismo de exclusión se extiende también a la persona que aplica la encuesta en la cual se descubre la posibilidad de mitigar las falencias de las evaluaciones técnicas con una lectura horizontal, más humana e informal, en la cual se tomen en cuenta otros elementos que caracterizan la calidad y la gestión de la vida en condiciones de sobrevivencia. Sin embargo, se identifica en los encuestadores una falta de sensibilidad, una incapacidad de lectura de su realidad, de aquello que en este momento, más allá de las formalidades de la encuesta, es oportuno reconocer, convalidar y apoyar.

Si el instrumento tiene grandes limitaciones ¿por qué el encuestador no lo “transforma” buscando traer a la luz aquellos elementos que permitan reflejar su situación y necesidades reales? Se intuye en este discurso la necesidad de personalizar la encuesta, de acercarla más a lo local, de hacerla más sensible a sus condiciones humanas y contextuales, de restituir la atención a las personas concretas y no a un genérico y abstracto concepto de pobreza definido sólo según los criterios de los expertos y que los mide a todos de la misma forma olvidando que una persona es pobre cuando no puede ser libre y, socialmente, eso significa no tener las mismas oportunidades de representarse.

Queda en evidencia el deseo y la necesidad del reconocimiento y de la participación, de tener existencia como ciudadanos con derechos y no como seres anónimos, meros usuarios de unos servicios institucionales.

Según la gente, la encuesta “vive” a través del encuestador y de su relación con las personas, su situación y su contexto, y su éxito también depende de la forma como él la aplica, pregunta, observa, se sumerge en el contexto que debe reproducir, se relaciona e involucra con la gente misma, les escucha y siente con ellos. La gente no se pone en el problema metodológico de la “neutralidad técnica” del instrumento y de separación de quien lo aplica, ni en el intrínquilis del índice del SISBEN que recompone y clasifica las diferentes variables o niveles de vida que capta u ordena a los pobres de acuerdo con ello.

Lo que se pide es ser representado justamente, con base en una específica condición de pobreza y comprensión de sus necesidades que puede tener diferentes expresiones coyunturales.

Se pide al encuestador una habilidad humana para reducir la aparente neutralidad técnica de la encuesta, humanizarla, hacerla reflejar más claramente la condición que vive. Y a veces, por una inversión paradójica, la misma capacidad humana que se exige del encuestador se transforma en una exigencia de la capacidad de la encuesta de considerar las personas. El encuestador, como la encuesta, se presume, podría ayudar, reconstruir los datos reales, aquellos que sirven para permitir una correcta evaluación. Si no lo hace es culpable, incompetente, irresponsable, porque “sugiere” datos que favorecen la exclusión.

Desde el suministro de la encuesta se construye una cultura de la pobreza, del merecimiento del subsidio y de la crítica al SISBEN con base en la información que el instrumento y el encuestador toman en consideración. Ahora bien, aquello que tienen en cuenta el instrumento y el encuestador no es siempre lo mismo que la gente piensa que debe ser tomado en consideración

