



# Cómo avanza el Distrito en Bienestar Social

## 2007





## **Delegada Para La Eficiencia Administrativa y Presupuestal**

# **Cómo Avanza el Distrito en Bienestar Social**

**2007**

**Bogotá D.C., Noviembre de 2008**





## Cómo Avanza el Distrito en Bienestar Social PERIODO 2003-2007

### VEEDURIA DISTRITAL

[www.veeduriadistrital.gov.co](http://www.veeduriadistrital.gov.co)

*María Consuelo del Río Mantilla  
Veedora Distrital*

*Salvador Mendoza Suárez  
Viceveedor Distrital*

*Jaime Armando Gil Tovar  
Veedor Delegado para la Eficiencia  
Administrativa y Presupuestal*

*Liliana María Zapata Bustamante  
Veedora Delegada para la Contratación*

*Eulises Torres  
Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos (E)*

*Juana Marcela Patarroyo Montañez  
Veedora Delegada para la Participación y Programas Especiales (E)*

### EQUIPO DE TRABAJO

*Jaime Armando Gil Tovar  
Rafael Humberto Bernal Sánchez  
Jorge Arturo Tarazona Duarte*

### CONSULTORA

*Lucia Mina Rosero*

Edición: 008  
Octubre de 2008

Diseño e Impresión:  
ISSN 1909 – 9193

## Presentación

La Veeduría Distrital en cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto Ley 1421 de 1993, Acuerdo 24 del mismo año, pone a disposición la cuarta versión del documento: “Cómo Avanza el Distrito en Bienestar Social”, en la cual se hace un examen, desde la perspectiva de la eficiencia y la eficacia del gasto, a los proyectos: “Tiempo oportuno para los niños y niñas, desde la gestación hasta los 5 años de edad”; “Atención para el bienestar de la persona mayor en situación de pobreza en Bogotá”; “Atención integral para la inclusión de ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle” y el proyecto “Personas Vinculadas a la Prostitución”. Éste último se incorporó teniendo en cuenta el alto impacto que ha tenido la proliferación de esta problemática en la ciudad.

Con ésta evaluación la Veeduría Distrital cumple con su objetivo de establecer una línea de base 2007, entre los Planes de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia y Bogotá positiva: Para Vivir Mejor y avanza en el diagnóstico para el reconocimiento, la garantía y el restablecimiento de los derechos sociales en el Distrito Capital.

Los proyectos evaluados frente a las metas propuestas para la vigencia del 2007, presentaron un impacto positivo en materia de equidad, que aunque significativo, aún falta atender las demandas de todos los ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad extrema. En el proyecto enfocado para atender a los niños, se demuestra que la focalización a través del Sisben o los niños en situación de desnutrición aguda o crónica, cumple con su propósito y a que en su mayoría son beneficiarios que residen en localidades con prevalencia del estrato 1 y 2, así como los adultos mayores que son receptores de los subsidios a la demanda tipos A y B.

Sin embargo, la Veeduría Distrital hace un llamado a la Administración del Distrito Capital, por cuanto se pudo evidenciar una disminución en la atención de todos los proyectos evaluados, lo cual se puede verificar en la evaluación y seguimiento.

En efecto, en el periodo de análisis comprendido entre 2006-2007, los indicadores de elasticidad logro, eficacia y eficiencia de la gestión, presentaron una disminución, frente a lo observado entre 2003-2004; alcanzando valores negativos en proyectos como el de las personas vinculadas a la prostitución. De hecho, una crítica permanente a la gestión de la SDIS, es la baja capacidad de retener a sus beneficiarios, que se ve reflejado en la baja tasa de egresados en el 2007.

Un caso que reviste una atención prioritaria es el de la persona mayor en situación de pobreza, el cual no cumplió con las metas trazadas en 2007; que para el caso del subsidio a la demanda las metas se incumplen, a pesar de disminuir la política de subsidios tipo A, como estrategia para aumentar las de tipo B.

Así mismo, resulta preocupante que en proyectos para la atención de la población infantil, las metas se cumplen para dos de tres modalidades y que persistan dificultades

en la consecución de lotes para la construcción de Jardines Infantiles, como las observadas por la Veeduría Distrital en el 2006.

Un insumo adicional, que se incluyó en este informe fue consultar la percepción de los docentes de transición de los Colegios Oficiales del Distrito Capital, con el fin de obtener la opinión sobre el logro de los niños que asistieron a los jardines de la Secretaría Distrital de Integración Social, en la cual, se encontró que las dimensiones evaluadas alcanzan un nivel medio; sin desconocer los logros que el programa aporta en materia nutricional y en prevenir la inasistencia escolar.

Finalmente, la Veeduría Distrital, en el proyecto de Atención a Habitantes de la Calle, no percibe que la SDIS avance en la inclusión ni en la reinserción real del beneficiario a la sociedad. Un análisis a la rotación entre modalidades de atención permite afirmar que se está generando un círculo vicioso que se da cuando el habitante de la calle, en la etapa final, recae en el consumo de sustancias psicoactivas, después de haber superado las etapas de recuperación. En tal situación, es importante que se revise el modelo de atención y se compare con experiencias en otras latitudes.

La Encuesta de Percepción que se aplicó a los usuarios, permitió tener una idea general de la satisfacción de los beneficiarios; por tal razón y con las limitaciones propias que plantea un instrumento de tal naturaleza, se puede afirmar que los beneficiarios encuestados calificaron a los proyectos como relativamente bien, es decir, que éstos ofrecen el mínimo necesario para satisfacer sus necesidades.

La Veeduría Distrital, pone a disposición de los gestores de la política social, así como a los encargados de diseñar la política de bienestar de la administración, el presente documento para que se tomen los correctivos necesarios que permitan superar las dificultades en la atención de los beneficiarios y se procure reducir la brecha de inasistencia y logro del aumento de las coberturas en el próximo cuatrienio.

**María Consuelo del Río Mantilla**  
Veedora Distrital

**Tabla de contenido**

<b>1 Los proyectos evaluados: la transición de dos planes, de Bogotá sin indiferencia a Bogotá positiva: para vivir mejor</b>	<b>8</b>
<b>2 Los avances a 2007</b>	<b>9</b>
<b>2.1 El ejercicio de la prostitución</b>	<b>10</b>
2.1.1 <i>La prostitución: medio de trabajo o forma de explotación</i>	11
2.1.2 <i>Violación de derechos y prostitución</i>	13
2.1.3 <i>El papel del Estado frente a la prostitución: la normatividad</i>	13
2.1.4 <i>De las personas que ejercen la prostitución</i>	16
2.1.5 <i>Atención a personas vinculadas a la prostitución —Proyecto 7310—: sus objetivos</i>	16
2.1.6 <i>Eficacia en el cumplimiento de las metas</i>	17
2.1.7 <i>La eficiencia del proyecto: porcentaje de egresos, eficacia de la gestión y eficiencia económica</i>	17
2.1.8 <i>La percepción de las mujeres en prostitución</i>	19
2.1.9 <i>Las principales conclusiones</i>	27
<b>2.2 Atención para el bienestar de la persona mayor en Pobreza en Bogotá: Proyecto 7217</b>	<b>27</b>
2.2.1 <i>La población objetivo del proyecto</i>	28
2.2.2 <i>Eficacia en el cumplimiento de las metas</i>	29
2.2.3 <i>La eficiencia del proyecto: rotación, eficacia de la gestión y eficiencia económica</i>	31
2.2.4 <i>Equidad en el acceso</i>	32
2.2.5 <i>Percepción de las personas mayores en la modalidad subsidio a la demanda</i>	32
2.2.6 <i>La percepción de la persona mayor institucionalizada</i>	38
2.2.7 <i>Las principales conclusiones</i>	42
<b>2.3 Atención integral para la inclusión social de ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle: Proyecto 7312</b>	<b>43</b>
2.3.1 <i>La población objetivo del proyecto: los resultados del Censo de 2004</i>	44
2.3.2 <i>Eficacia en el cumplimiento de las metas</i>	44
2.3.3 <i>La eficiencia del proyecto: eficacia de la gestión, rotación y eficiencia económica</i>	45
2.3.4 <i>Equidad en el acceso</i>	47
2.3.5 <i>La percepción del ciudadano habitante de calle</i>	47
2.3.6 <i>Las principales conclusiones</i>	53
<b>2.4 Tiempo oportuno para los niños y niñas, desde la gestación hasta los 5 años de edad: Proyecto 374</b>	<b>54</b>
2.4.1 <i>La población objetivo del proyecto</i>	54
2.4.2 <i>Eficacia en el cumplimiento de las metas</i>	55
2.4.3 <i>La eficiencia del proyecto: rotación, eficacia de la gestión y eficiencia económica</i>	56
2.4.4 <i>Equidad en el acceso</i>	57
2.4.5 <i>El impacto del proyecto: los efectos en nutrición</i>	59
2.4.6 <i>La gestión desde la percepción de los beneficiarios</i>	60
2.4.7 <i>Una aproximación al impacto: la percepción del docente de Transición</i>	68
2.4.8 <i>Las principales conclusiones</i>	72
<b>3 Conclusiones</b>	<b>72</b>
<b>3.1 Resultados del análisis</b>	<b>72</b>
<b>3.2 Algunas implicaciones de política</b>	<b>74</b>
<b>4 Notas metodológicas para la evaluación y seguimiento de políticas públicas</b>	<b>74</b>
<b>Los instrumentos</b>	<b>75</b>
<i>Indicadores de evaluación de impacto</i>	76
<b>5 Bibliografía</b>	<b>77</b>

## Índice de cuadros

<i>Cuadro 1. Las metas de los proyectos en los dos planes de desarrollo</i>	9
<i>Cuadro 2. Proyecto 7310: Grado de cumplimiento de las metas, 2003, 2006, 2007</i>	17
<i>Cuadro 3. Proyecto 7310: Indicador de eficacia de la gestión, 2004, 2007</i>	18
<i>Cuadro 4. Proyecto 7310: Indicador de eficiencia, 2003, 2006, 2007</i>	18
<i>Cuadro 5. Proyecto 7310: Indicadores de eficiencia económica, 2003-2007</i>	19
<i>Cuadro 6. Factor de mayor influencia en el medio de trabajo</i>	23
<i>Cuadro 7. ¿Cómo se ve en unos 5 años?</i>	25
<i>Cuadro 8. Proyecto 7217: Cumplimiento de metas, 2003, 2006, 2007</i>	30
<i>Cuadro 9. Proyecto 7217: Indicadores de eficiencia, 2003, 2006, 2007</i>	31
<i>Cuadro 10. Proyecto 7217: Indicador de eficacia de la gestión, 2004, 2007</i>	31
<i>Cuadro 11. Proyecto 7217: Indicadores de eficiencia económica, 2003-2007</i>	31
<i>Cuadro 12. Distribución porcentual de los subsidios y la población mayor de 50 años en Sisbén 1 y 2, 2007</i>	32
<i>Cuadro 13. Distribución de los encuestados según edad, 2008</i>	32
<i>Cuadro 14. Jefatura del hogar según rango de edad</i>	33
<i>Cuadro 15. Tiempo entre la inscripción y la asignación del subsidio</i>	34
<i>Cuadro 16. Cambio en las relaciones familiares con la vinculación al proyecto</i>	36
<i>Cuadro 17. Cuénteme de sus compañeros y compañeras en el albergue (%)</i>	39
<i>Cuadro 18. Porcentaje de personas que asiste a los talleres según rango de edad</i>	41
<i>Cuadro 19. Proyecto 7312: Grado de cumplimiento de las metas, 2003, 2006, 2007</i>	45
<i>Cuadro 20. Proyecto 7312: Indicador de eficacia de la gestión, 2004, 2007</i>	45
<i>Cuadro 21. Proyecto 7312: Indicadores de eficiencia, 2003, 2006, 2007</i>	46
<i>Cuadro 22. Proyecto 7312: Indicadores de eficiencia económica, 2003-2007</i>	46
<i>Cuadro 23. Habitante de Calle: Atenciones 2003, 2006, 2007</i>	47
<i>Cuadro 24. Modalidades de las cuales se ha beneficiado entre 2004 y 2007</i>	49
<i>Cuadro 25. Proyecto 374: demanda potencial por localidad, 2007</i>	54
<i>Cuadro 26. Niños menores de 5 años según tipo de institución de cuidado al menor</i>	55
<i>Cuadro 27. Proyecto 374: Grado de cumplimiento de las metas, 2003, 2006, 2007</i>	55
<i>Cuadro 28. Proyecto 374: Indicadores de eficiencia, 2003, 2006, 2007</i>	56
<i>Cuadro 29. Proyecto 374: Indicador de eficacia de la gestión, 2004, 2007</i>	57
<i>Cuadro 30. Proyecto 374: Indicadores de eficiencia económica, 2003-2007</i>	57
<i>Cuadro 31. Proyecto 374: Indicador de equidad, 2003, 2006, 2007</i>	58
<i>Cuadro 32. Desnutrición: beneficiarios proyecto 374, segundo semestre</i>	59
<i>Cuadro 33. Beneficiarios proyecto 374: Evolución desnutrición aguda y crónica por cohortes</i>	60
<i>Cuadro 34. Distribución de los niños en la encuesta (2008)</i>	61
<i>Cuadro 35. Razones para matricular el niño en el jardín</i>	61
<i>Cuadro 36. Servicios de salud por tipo de jardín, 2008</i>	64
<i>Cuadro 37. Ausentismo por enfermedad</i>	64
<i>Cuadro 38. Calificación infraestructura física</i>	65
<i>Cuadro 39. Distribución de los niños en transición según entidad de procedencia, 2008</i>	69
<i>Cuadro 40. Instituciones con mayor proporción de encuestados en cada calificación</i>	69
<i>Cuadro 41. Jardines de la SDIS: Porcentaje de docentes que otorga una calificación a cada dimensión.</i>	70

## Índice de gráficos

<i>Gráfico 1. El nivel educativo de las encuestadas</i>	20
<i>Gráfica 2. Cuidado de los niños mientras se trabaja</i>	21
<i>Gráfico 3. Ingresos diarios por el ejercicio de la prostitución</i>	22
<i>Gráfico 4. Aporte del grupo de compañeras cercanas</i>	23
<i>Gráfico 5. Persona con la cual se tuvo la primera experiencia sexual</i>	24
<i>Gráfico 6. Calificación de la gestión de la SDIS</i>	26
<i>Gráfico 7. Población mayor de 50 años en Sisbén 1 y 2 por localidad, 2007</i>	29
<i>Gráfico 8. Ha habido retraso en el pago del subsidio durante los últimos 6 meses</i>	35
<i>Gráfico 9. Calificación otorgada al trabajo de los talleristas</i>	36
<i>Gráfico 10. Indicador de facilidad de sostenimiento</i>	37
<i>Gráfico 11. ¿En el albergue está?</i>	38
<i>Gráfico 12. ¿En el albergue se siente mejor, igual o peor a como vivía antes?</i>	39

Gráfico 13. Calificación de la calidad de la alimentación en el albergue	40
Gráfico 14. Calificación en general, de la atención recibida en el albergue	41
Gráfico 15. ¿Preferiría recibir un subsidio monetario a estar en el albergue?	42
Gráfico 16. Factores que estimularon la vida en la calle	48
Gráfico 17. Escuelas de vida: calificación de los servicios recibidos	51
Gráfico 18. Hogar de paso: servicios de asistencia en salud	52
Gráfico 19. Hogar de paso: calificación de los servicios recibidos	53
Gráfico 20. Población menor de 5 años en Sisbén 1 y 2 o atendida por la SDIS según localidad. 2007	58
Gráfico 21. Adaptación del niño al ingresar jardín por primera vez	62
Gráfico 22. El trato de la maestra hacia los niños	63
Gráfico 23. Servicios en salud en el jardín	63
Gráfico 24. Calificación de la calidad de la alimentación	66
Gráfico 25. Asistencia a las reuniones del jardín	67
Gráfico 26. Grado de satisfacción con los servicios	67
Gráfico 27. Calificación incidencia de asistencia una institución sobre logros en transición	71
Gráfico 28. Grupo de alumnos entre los cuales es más frecuente el ausentismo escolar	71

## Cómo avanza el Distrito en Integración Social

### 1 Los proyectos evaluados: la transición de dos planes, de *Bogotá sin indiferencia* a *Bogotá positiva: para vivir mejor*

El reconocimiento, garantía y restablecimiento de los derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito está en el centro de los planes de desarrollo entregados a la ciudad por las dos últimas administraciones: *Bogotá sin indiferencia* de Luis Eduardo Garzón (2004-2008) y *Bogotá positiva: para vivir mejor* de Samuel Moreno (2008-2012). En ambos planes se proponen esfuerzos por lograr una ciudad incluyente, justa y equitativa y una de cuya construcción se quiere hacer partícipes a sus ciudadanos.

En *Bogotá sin indiferencia*, los proyectos de corte social, entre los que se incluyen los evaluados en este Boletín, hacen parte del eje estructurante definido como *Eje Social*. En *Bogotá positiva: para vivir mejor*, el desarrollo de la política social se plasma en el objetivo denominado *Ciudad de derechos*. En ambos planes se parte de la prioridad de los derechos de las niñas y los niños residentes en el Distrito. En la práctica, sin embargo, el peso otorgado al *Eje Social*, sobre la base del presupuesto en el plan, supera ampliamente el correspondiente a *Ciudad de derechos*.

Así, mientras al *Eje Social* se asignó un presupuesto inicial equivalente al 59,7% del valor presupuestado para *Bogotá sin indiferencia*<sup>1</sup>, a *Ciudad de derechos* en *Bogotá positiva: para vivir mejor* se otorgó el 48,1% del presupuesto total<sup>2</sup>. A la Secretaría de Integración Social (antiguo DABS e IDIPRON) correspondió el 11,4% del presupuesto inicial total del *Eje Social* en *Bogotá sin indiferencia* o visto de otro modo el 6,8% del presupuesto total asignado a ese plan. Si se toma la asignación presupuestal de *Bogotá sin indiferencia* asignado exclusivamente al DABS se tiene un porcentaje de 5,5% en el total y de 9,2% cuando se considera la proporción correspondiente al *Eje social*.

Entre 2004 y 2007, el DABS<sup>3</sup> alcanzó en sus 11 programas<sup>4</sup> una ejecución de \$1.048.219 millones<sup>5</sup>, lo que equivale a un porcentaje de ejecución para el cuatrienio de 99,4%<sup>6</sup>. En el presupuesto total de *Bogotá positiva* la participación de la Secretaría de Integración Social es de 6,9% y de 14,3% del asignado a *Ciudad de derechos*. En pesos constantes de 2007, a la Secretaría de Integración Social se asignan \$2.670.000 millones en el plan de desarrollo *Bogotá*

<sup>1</sup> El Plan se presupuestó en \$21.892.725 millones de 2004, de los cuales \$13.061.137 millones correspondieron al *Eje Social* (Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá 2004-2008. Bogotá sin indiferencia Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004).

<sup>2</sup> \$18.701.576 millones de 2008 expresados como proporción de un presupuesto total de \$38.849.623 millones. El presupuesto asignado a *Ciudad de derechos* como porcentaje de la inversión total correspondiente a la Administración Central y Establecimientos públicos en *Bogotá positiva: para vivir mejor*, representa el 61%, tal como se presenta en el mismo plan.

<sup>3</sup> Excluyendo la asignación correspondiente a IDIPRON.

<sup>4</sup> Bogotá sin hambre; Más y mejor educación para todos y todas; Restablecimiento de derechos e inclusión social; Cero tolerancia con el maltrato, la mendicidad y la explotación laboral infantil; Bogotá con igualdad de oportunidad para las mujeres; Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo; Participación para la decisión; Administración moderna y humana; Localidades modernas y eficaces; Sistema distrital de servicio a la ciudadanía; Sistema distrital de información.

<sup>5</sup> Esta cifra se obtiene ajustando la ejecución anual por el deflactor del Producto Interno Bruto con fuente DNP. Los deflactores utilizados son: 3,1 para 2004, 3,3 para 2005, 3,4 para 2006 y 3,5 para 2007. Adoptando el IPC promedio anual como deflactor se obtiene una ejecución acumulada de \$1.079.255 millones de pesos de 2007. La ejecución anual, que se acumula entre 2004 y diciembre de 2007, ha sido tomada del Plan de Acción de la Secretaría de Integración Social, 2008.

<sup>6</sup> Este porcentaje de ejecución se obtiene respecto de la programación anual que no necesariamente coincide con la incluida inicialmente en el plan de desarrollo *Bogotá sin indiferencia*. El presupuesto publicado en dicho plan y asignado al DABS era de \$1.200.347 millones de pesos constantes de 2004, los cuales actualizados a 2007 haciendo uso del deflactor del PIB equivaldrían a \$1.383.670. Frente a este valor, el DABS habría efectivamente ejecutado un 75,8%. *Bogotá sin indiferencia* asignó a IDIPRON \$289.136 millones de pesos de 2004 para el cuatrienio correspondiente, es decir \$333.294 millones de pesos de 2007.

positiva<sup>7</sup>. El incremento en el presupuesto de la Secretaría de Integración Social, 58,9% entre los dos cuatrienios es muy similar al programado entre los presupuestos totales de ambos planes (53,9%). Queda sólo esperar que se asegure tanto el financiamiento como la capacidad de ejecución de las entidades involucradas en cada uno de los programas que conforman el plan *Bogotá positiva*.

Mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable, pero dando prioridad a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, hacia quienes se propicia la inclusión social, se erigía como objetivo del *Eje Social. Ciudad de derechos* por su parte apunta a garantizar condiciones dignas de seguridad alimentaria, nutrición, salud, educación, bienestar social, ambiente, vivienda, cultura, recreación y justicia, priorizando las personas, grupos poblacionales y sectores sociales en condiciones de riesgo o vulnerabilidad. En últimas, los dos ejes han sido planteados para dar solución a problemas idénticos.

**Cuadro 1.** Las metas de los proyectos en los dos planes de desarrollo

Proyecto	Bogotá sin indiferencia		Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor	
	Presupuesto	Ejecución 2008 (personas)	Meta (personas)	Variación (%)
Educación inicial (Más y mejor educación para todos y todas - Mundos para la niñez) - <b>cupos</b>	39.840	35.901	41.900	16,7%
Atención persona mayor en pobreza - <b>cupos</b> (subsidiado e institucionalizado)	20.400	26.718	24.500	-8.3%
Capacitar y formar en Código de Policía y otras actividades a <b>personas</b> vinculadas a la prostitución	3.000	3.538	4.000	13,1%
Atención a ciudadanos habitantes de calle en oportunidades de generación de ingresos ( <b>atenciones</b> )	1.480	1.247	2.000	60,4%
Atención promedia mensual de habitantes de calle con intervención integral en salud, alimentación, arte, cultura, en hogares de paso día y noche - <b>cupos diarios</b> *	500	6.324	5.600	11.4%
* Tanto la ejecución a 2008 como la meta fijada en Bogotá positiva se expresan en promedio de atenciones por año.				
En negrita se resalta la unidad de medida utilizada en la meta propuesta en Bogotá sin indiferencia.				
Fuente: Fichas EBI 2004 para los proyectos; SDIS, Balance Social 2007; y Plan de desarrollo Bogotá positiva: para vivir mejor.				

Frente a las metas trazadas para los proyectos de interés, cabe destacar una vez más los logros hacia los cuales se quiere apuntar (cuadro 1). Por ejemplo, en la modalidad de *Enlace social* del proyecto orientado a la *Atención de los ciudadanos habitantes de la calle*, que para 2007 se alcanzó un cumplimiento del 84.3% de la meta trazada en atenciones y vinculaciones a oportunidades de generación de ingresos, para el período 2008-2012 se ha programado una ejecución 60% más alta frente a la alcanzada en 2007 (cuadro 1). Algo similar, aunque de forma menos acentuada, ocurre con la ejecución de la capacitación y formación en Código de Policía y otras actividades a personas vinculadas a la prostitución, que a 2007 no alcanzó el total de atenciones programadas (86%). Un factor adicional a resaltar en el cuadro 1 es la reducción en el número de subsidios asignados a la atención de la persona mayor residente en la ciudad.

## 2 Los avances a 2007

2007 constituyó el último año de la administración de Luis Eduardo Garzón. Los indicadores de seguimiento y evaluación que se calculen para ese año deben, por tanto, cumplir un doble propósito: evaluar el avance total de dicha administración respecto al último año del segundo

<sup>7</sup> Incluye DABS e IDIPRON.

mandato de Antanas Mockus (2003), pero igualmente proporcionar una nueva línea de base que servirá para confrontar los logros de la administración de Samuel Moreno que se inicia en 2008.

El seguimiento y evaluación se efectúa para el conjunto de proyectos que constituyeron el foco en los Boletines de seguimiento al sector de Bienestar Social publicados por la Veeduría Distrital durante los años 2005, 2006 y 2007. Los proyectos en mención abarcan: la atención a la persona mayor en situación de pobreza, cuidado de los niños menores de 5 años beneficiarios de la modalidad de educación inicial y la atención al ciudadano habitante de la calle. A los anteriores, la Veeduría Distrital ha anexado la revisión del proyecto orientado a la atención de las personas que ejercen la prostitución en el Distrito. Con la inclusión de este nuevo proyecto se quiere llamar la atención sobre una problemática en continuo crecimiento, pero una que aún no ha sido suficientemente documentada ni en el país, ni en la ciudad de Bogotá. En todos los casos, los indicadores son construidos utilizando la metodología de seguimiento adoptada por la Veeduría Distrital en los boletines precedentes.

## 2.1 *l ejercicio de la prostitución*

E

La prostitución ha sido definida como una ‘*actividad a la que se dedica quien mantiene relaciones sexuales con otras personas, a cambio de dinero*’<sup>8</sup>. Aunque la prostitución puede ser femenina o masculina, su ejercicio se asoció desde tiempos milenarios a una actividad propia de mujeres. De ahí los calificativos usualmente utilizados para describir a quienes la ejercen: *rameras, damas de la seducción, obreras de la lujuria, Magdalenas de la noche, vendedoras de piel, vírgenes de medianoche; mujeres de vida airada, alegre, mala o licenciosa; mujeres perdidas, escandalosas, vagas; mujeres “horizontales”, voraces o arrepentidas*<sup>9</sup>. Como *prostitutos o ‘pirobos’* se alude a los hombres que ejercen la prostitución. En general, los calificativos no son sólo femeninos sino también despectivos, haciendo evidente el peso de los juicios morales que recaen sobre la actividad, unos juicios que suelen dejar *libres de culpa* a las otras personas vinculadas a la prostitución: clientes, dueños, administradores de los negocios y por qué no decir también los traficantes<sup>10</sup>.

Quienes han abordado el estudio de la prostitución lo han efectuado desde dos perspectivas: una *marxista* y otra *feminista*. En la primera se resalta el problema de la explotación de quien ejerce la prostitución desde la óptica económica, al poner en contexto el comercio sexual. Las *feministas* mientras tanto, critican la existencia misma de la prostitución pues parten de la órbita de la justicia social<sup>11</sup>.

La *perspectiva marxista* ve la prostitución como una transacción e intercambio de la sexualidad. En esta transacción la persona vende su cuerpo o algunos ‘servicios sexuales’ en aras de satisfacer las necesidades sexuales de otro. De la *corriente feminista* han salido quienes abogan por la abolición de la prostitución, sin dar cabida a su tolerancia o a admitir su reglamentación (*perspectiva abolicionista*) y los que consideran la prostitución como un trabajo igual a cualquier otro y en el cual las mujeres que la ejercen se conocen como *trabajadoras sexuales* (*perspectiva contractualista*). La pugna entre *abolicionistas y contractualistas* da lugar a una nueva corriente, es decir, a la *perspectiva legal*, preocupada por mejorar los aspectos legales y jurídicos que enmarcan la prostitución y que benefician a quienes la ejercen<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, 2001.

<sup>9</sup> Trifiró, A. (2003), “Mujeres que ejercen la prostitución en Colombia”, página 29.

<sup>10</sup> De hecho la prostitución misma ha sido definida como ‘*comercio carnal, vergonzoso tráfico, execrable vicio, infame profesión, abominable flagelo*’ y más recientemente como ‘*problemática que afecta a la sociedad, patología o enfermedad social*’ Trifiró, A. (2003), op cit., página 29.

<sup>11</sup> Montecino, S., et. al. (1999), ‘Prostitución juvenil urbana’.

<sup>12</sup> Ibídem.

Los enfoques anteriores se ven reflejados en la postura adoptada en las diferentes sociedades frente al ejercicio de la prostitución. Se encuentran sociedades o países en los cuales la práctica de la prostitución está **prohibida** y por tanto es un delito cometido por quien la ejerce. En otros países la prostitución ha sido **regulada**, reglamentando la forma en que se ejerce y entregando a quienes la practican, autorizaciones, carnés, o permisos. Finalmente, están las sociedades que propugnan por su **abolición**, al reconocerla como un mal social y una forma de explotación, procediendo a castigar las actividades que le favorezcan<sup>13</sup>.

De fondo y en oposición a las *perspectivas marxistas y feministas* queda la idea de considerar la prostitución como **algo natural**, puesto que siempre ha existido y existirá, al controlar la presión social de los hombres sin pareja y resguardar las ‘mujeres virtuosas’, reservadas para el matrimonio y la procreación<sup>14</sup>.

En Colombia, la prostitución no es un delito. Lo que ha hecho el Estado es caminar, aunque tímidamente, hacia su regulación. Queda por dirimir hasta qué punto puede ser considerada como una fuente de trabajo.

#### 2.1.1 *La prostitución: medio de trabajo o forma de explotación*

**Trabajar** es definido en el Diccionario de la Lengua Española como ‘*ocuparse en cualquier actividad física o intelectual*’. En sentido económico, a la anterior definición se agrega la capacidad de transformar recursos o materias primas en bienes o servicios de consumo personal que pueden ser objeto de comercialización o mercadeo. Un **trabajo** constituye la ‘*acción y efecto de trabajar, una ocupación retribuida, o una obra que resulta de la actividad humana*’<sup>15</sup>.

A grandes rasgos, la definición de trabajo podría dar cabida a la prostitución como una entre las variadas formas que éste adquiere. Sin embargo, al dar a un trabajo un sentido netamente económico queda la duda de si la prostitución es o no una forma de trabajo. Inicialmente se requiere de unos insumos o recursos que transformados se convertirán en un producto o servicio objeto de comercialización. En el caso estricto de la prostitución, la pregunta es cuáles son esos insumos y cuáles los servicios o productos generados. En el centro de la ‘operación comercial’ o de la ‘venta’ detrás de la prostitución, lo que está en juego es el cuerpo, la intimidad misma, la realidad personal, a diferencia de la venta de la fuerza de trabajo a un patrono en una relación laboral normal.

A pesar de que la venta del propio cuerpo o de la realidad misma, ubica la prostitución más cerca de la esclavitud antes que otorgarle la característica de una actividad económica, existen quienes la consideran como tal. En 1998, la OIT recomendó la inclusión de la *industria sexual* (‘sector sexo’) en las cuentas oficiales gubernamentales, argumentando la importancia de los impuestos recaudados a nivel regional y nacional<sup>16</sup>. Del ‘sector sexo’ harían parte no lo sólo quienes ejercen la prostitución sino también el resto de personas que intervienen en la relación y las instituciones en las cuales las distintas actividades se llevan a cabo.

Pueden mencionarse como parte de la *industria sexual*: los burdeles o casas de citas, algunos bares, discotecas, líneas telefónicas eróticas, el sexo virtual por Internet, tiendas de objetos sexuales, locales de strip tease, algunas casas de masaje y de sauna, servicios de acompañantes, varias agencias matrimoniales, ciertos hoteles o pensiones, anuncios comerciales en periódicos y revistas, cines y revistas pornográficos, películas y videos en alquiler y prostitución callejera<sup>17</sup>. La diversidad de elementos conexos al pago de una experiencia sexual, lleva a

<sup>13</sup> Ibídem.

<sup>14</sup> Ibídem.

<sup>15</sup> Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, 2001.

<sup>16</sup> París, C. (2005). “Prostituidas y prostituidores: dos psicologías enfrentadas”.

<sup>17</sup> Agustín, L.M. (2000), “Trabajar en la industria del sexo”. [http://www.nodo50.org/mujeresred/laura\\_agustin-1.html](http://www.nodo50.org/mujeresred/laura_agustin-1.html).

concluir que aquello que se demanda o que se ofrece no es sólo una relación sexual sino un sin número de '*trabajos sexuales*'.

En este contexto, quienes ejercen la prostitución han sido denominadas *trabajadoras sexuales*, un término que alude a una demanda de identidad política y en el que se incluye a todos los trabajadores del sexo sean hombres, mujeres, o trans-géneros. El calificativo de *trabajadora sexual* es adoptado a partir de las deliberaciones llevadas a cabo en el *Primer y Segundo Congreso Mundial de Putas* en Ámsterdam y Bruselas, en 1985 y 1986, respectivamente<sup>18</sup>.

Para quienes la prostitución constituye un trabajo, éste tiene como ventajas: la flexibilidad en los horarios, conformar una fuente de trabajo adicional, no requerir formación formal, la facilidad para tomar y dejar los trabajos y en algunos casos constituir la única opción laboral. Sin embargo reivindicar la prostitución como un trabajo, supondría el cumplimiento de todos o la mayor parte de derechos laborales, cosa que no ocurre en la práctica. Entre quienes ejercen la prostitución, lejos están de cumplirse derechos laborales como vacaciones, prima de servicios, cesantías, pensiones y aseguramiento en salud.

Adicional a la violación de derechos laborales, el ejercicio de la prostitución se asocia a medios caracterizados por el crimen y la violencia. Más que un contrato de trabajo con derecho a las prestaciones de rigor, lo que se aprecia es una cierta explotación económica de quien ejerce la prostitución y su sometimiento a todo tipo de violaciones físicas y emocionales. No en vano, el Consejo Económico de las Naciones Unidas reunido en 2003, clasificó la prostitución entre las formas contemporáneas de esclavitud, declarándose *convencido de que la prostitución nunca puede considerarse un trabajo legítimo*. Para citar sólo un ejemplo, en 2007, entre el grupo de personas que ejerce la prostitución y se benefician de servicios ofrecidos por la Secretaría Distrital de Integración Social, el 53% no estaba afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud, el 37% estaba vinculado a través del régimen subsidiado y apenas un 10% se encontraba en el régimen contributivo<sup>19</sup>.

La condición de vulnerabilidad propia de personas víctimas de abuso y abandono, provenientes de hogares afectados por la descomposición familiar, el desempleo y la pobreza, aunada a la baja autoestima que caracteriza a quienes ejercen la prostitución, constituye un terreno propio para la explotación. De hecho, el Informe Anual sobre Trata de Personas 2007, del Departamento de Estado de los Estados Unidos, ubica a Colombia entre los países del hemisferio occidental, con mayor número de mujeres y niñas trasladadas al extranjero para efectos de explotación sexual. Para la Organización de las Naciones Unidas, Colombia es el tercer país con mayor número de víctimas de trata de personas en el mundo.

En el país, la Corte Constitucional en la Sentencia T-620 de 1995, se pronunció abiertamente en contra de la connotación de la prostitución como un medio de trabajo. En dicha Sentencia se lee: *"Es obvio que si se trata por varios medios de evitar que la mujer se prostituya, el Estado tienda a alejar ese mal ejemplo de las zonas residenciales, para evitar, entre otras, que la niñez y la juventud se vean impelidas hacia tan lamentable oficio. De ahí que no sea exacto presentar la prostitución como trabajo honesto, digno de amparo legal y constitucional y a que ésta, por esencia, es una actividad evidentemente inmoral, en tanto que el trabajo honesto implica una actividad ética porque perfecciona, realiza a la persona y produce un bien. Si no fuera así, la Carta no fundaría el Estado social de derecho en el trabajo. Así, mientras el trabajo es promocionado por el Estado; la prostitución no lo es, ni puede serlo; es decir, no puede caer bajo el amparo de que goza el trabajo"*.

---

<sup>18</sup> Trifiró, A. (2003), op. cit.

<sup>19</sup> SDIS, Subdirección de diseño, evaluación y sistematización. (2008). Sistema de Información SIRBE 2007.

### 2.1.2 Violación de derechos y prostitución

Uno de los argumentos esgrimidos por los defensores de la prostitución es que quienes la ejercen lo hacen de manera voluntaria y en pleno uso de su derecho a la libertad individual y sexual. Esta argumentación da cabida a la presencia de una relación lícita, de una relación que puede perfectamente ser regulada.

No obstante lo anterior, existen factores que no favorecen la idea de una actividad que se adopta con plena libertad. Aparece en primer lugar, el grupo de mujeres llevadas a la prostitución de forma coaccionada. Existen mujeres que llegaron a la prostitución, obligadas o engañadas y otras que estando ya en esa, son forzadas a continuar en la actividad<sup>20</sup>. En Colombia se registran testimonios de mujeres sometidas al encerramiento y sin poder abandonar los sitios en donde se ejerce la prostitución<sup>21</sup>. Quienes ejercen la prostitución suelen ser personas que han emigrado desde otras ciudades en busca de mejores oportunidades, pero que no han encontrado una alternativa laboral. En Bogotá por ejemplo, en 2007, entre el total de beneficiarios de los servicios ofrecidos por la Secretaría de Integración Social a personas que ejercen la prostitución, apenas el 16,1% era natural de Bogotá. El porcentaje restante se distribuía entre procedentes de la región Andina excluida Bogotá (51,9%), la región Pacífica (15,5%), la región Caribe (8,9%), los Llanos Orientales y la Amazonía (7,6%)<sup>22</sup>.

Las circunstancias por las que atraviesa una persona, podrían llevarle a tomar la decisión de ejercer la prostitución, sin embargo, aunque se trate de un acto voluntario, su decisión no es libre. Es forzada por la situación que atraviesa aunque no necesariamente por una persona en particular. En 2007, el 43% de los beneficiarios de servicios de la Secretaría de Integración, se inició en la prostitución por razones económicas<sup>23</sup>; el 4,7% porque fue víctima de abuso sexual, ha sido explotado sexualmente, o porque fue engañado; un 1,5% indica el desplazamiento forzado. Solamente el 9,9% afirma haber llegado a la prostitución libremente<sup>24</sup>.

En Bogotá otro elemento que no favorece el argumento del ejercicio de la prostitución como opción libre, es la edad de inicio. En 2007, el 10% de las beneficiarias de servicios de la Secretaría de Integración Social se inició en la prostitución a una edad inferior a los 17 años. El 46% lo hizo entre los 18 y 23 años<sup>25</sup>.

El sometimiento a las torturas, los tratos crueles, inhumanos o degradantes suele igualmente ser un patrón entre quienes ejercen la prostitución. Los beneficiarios de programas de la Secretaría de Integración Social para personas en prostitución enfrentan: maltrato psicológico (35%), maltrato físico (18%) y consumo de alcohol (16%). El 3% se siente rechazado por su familia<sup>26</sup>.

### 2.1.3 El papel del Estado frente a la prostitución: la normatividad

Ante el fenómeno de la prostitución, el Estado puede abogar por su abolición, prohibición o su regulación. En el caso colombiano no es un delito ejercer la prostitución, procediendo a una regulación que se inicia desde principios del siglo XX y que se plasma en el Código Nacional de Policía, el Código Penal y más adelante en la Constitución Política del 91.

En un decreto expedido en 1907 por el Gobernador de la provincia de Bogotá, la prostitución se definió como “una calamidad verdadera para la sociedad, porque ultraja el pudor, corrompe la juventud, engendra gémenes de terribles enfermedades que se propagan entre las familias y trae

<sup>20</sup> París, C. (2005), “Prostituidas y prostituidores: dos psicologías enfrentadas”.

<sup>21</sup> Trifiró, A. (2003), “Mujeres que ejercen la prostitución en Colombia”.

<sup>22</sup> SDIS, Subdirección de diseño, evaluación y sistematización. (2008). Sistema de Información SIRBE 2007.

<sup>23</sup> Un 40% afirma que lo ha hecho debido al desempleo.

<sup>24</sup> SDIS, Subdirección de diseño, evaluación y sistematización. (2008). Sistema de Información SIRBE 2007.

<sup>25</sup> Ibídem.

<sup>26</sup> Ibídem.

consigo la degeneración de la raza”<sup>27</sup>. El funcionamiento de los establecimientos dedicados a la prostitución estaba sujeto a la obtención de un permiso emitido por la gobernación, quienes la ejercían debían someterse a control médico y su desplazamiento al interior de la ciudad estaba restringido<sup>28</sup>.

En 1936 se expide la ley 95 de abril 24 o Código Penal, que comenzó a regir el 1 de julio de 1938. Este Código incluyó un título: “Delitos contra la libertad y el honor sexuales” que diferenciaba entre los delitos de inducción a la prostitución de una *persona honesta* y los actos de constreñimiento de una *mujer pública*. Las penas correspondientes a los primeros eran más altas que las fijadas para las cometidas contra *mujeres públicas*. A partir de la expedición del Código Penal de 1936, los departamentos y municipios a excepción del Distrito Capital, establecieron reglas conducentes a la localización de los negocios dedicados a la prostitución, prohibición de su ejercicio entre menores de edad, expedición de carnés, control venéreo y restricciones al movimiento de las personas que ejercían la prostitución al centro de la ciudad<sup>29</sup>.

En mayo de 1942 el Ministerio de Trabajo, Higiene y Prevención Social, expidió la Resolución 282, vigente en todo el territorio nacional a excepción de Bogotá. Esta norma dicta disposiciones tendientes a controlar las enfermedades venéreas, estableciendo la inscripción obligatoria en los registros oficiales de las inspecciones de higiene y la vigilancia de las *mujeres públicas*<sup>30</sup>.

En 1970 se aprueba el decreto 1355 o Código Nacional de Policía, cuyo segundo libro está dedicado al ejercicio de los derechos y las libertades públicas. En el artículo 178 de este Código se afirma que “*el solo ejercicio de la prostitución no es punible*”. El país dà un giro hacia la argumentación *abolicionista* en la que se aboga por la rehabilitación de quien ejerce la prostitución. En el artículo en mención se indica que “*el Estado utilizará los medios de protección a su disposición para prevenir la prostitución y facilitar la rehabilitación de la persona prostituida*”. En el artículo 181 del mismo código aparece: “*la Nación, los departamentos y los ayuntamientos organizarán institutos en los que cada persona que practica la prostitución encuentre medios gratuitos y eficaces para rehabilitarse*”.

En 1980 se expide un nuevo Código Penal en el que se fijan sanciones de uno a tres años de prisión para los que inducen a otros a la prostitución. Las sanciones son modificadas en los artículos 213 a 216 del decreto 599 de 2000 que constituye el Código Penal vigente en el país.

La Constitución Política de 1991 asigna a la Policía Nacional la obligación de velar por el cumplimiento del derecho a la libertad de los ciudadanos y los derechos que de éste se deriven. El artículo 17 de la Carta prohíbe, de manera tajante, “*la trata de seres humanos en todas sus formas*”. La nueva Constitución anuló la obligatoriedad del carné de sanidad impuesta por la Resolución 282 emitida en mayo de 1942 por el entonces Ministerio de Trabajo, Higiene y Prevención Social<sup>31</sup>.

En la ciudad de Bogotá donde no tuvieron vigencia ni la Resolución 122 de 1942, ni las reglas conducentes a la localización de los negocios dedicados a la prostitución generadas a partir del Código Penal de 1936, se optó en 1948 por prohibir la prostitución mediante el Acuerdo 95 del Concejo: “*se prohíbe el funcionamiento en todo el territorio del Municipio de casas, tiendas,*

<sup>27</sup> Martínez A., Rodríguez P. (compiladores), Placer, dinero y pecado. Historia de la prostitución en Colombia, Aguilar, Bogotá, 2002, página 91, citado en Trifiró, A. (2003), “Mujeres que ejercen la prostitución en Colombia”, página 15.

<sup>28</sup> Trifiró, A. (2003). “Mujeres que ejercen la prostitución en Colombia”.

<sup>29</sup> Ibídem.

<sup>30</sup> Ibídem.

<sup>31</sup> Ibídem.

*establecimientos de cualquier índole en donde principal o secundariamente, una o más personas ejerzan habitualmente la prostitución y a los cuales el público tenga libre acceso”<sup>32</sup>.*

En 2002, el Alcalde Mayor de Bogotá expide el decreto 188 que modifica el decreto 400 de 2001, reglamentando las condiciones de localización y funcionamiento de los establecimientos destinados al trabajo sexual y otras actividades ligadas. El decreto establece la existencia de 5 zonas de tolerancia localizadas en el centro, norte y sur de la ciudad, en las cuales de acuerdo a la clasificación de usos del suelo establecida en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se puede ejercer la prostitución. El decreto define como actividades ligadas a la prostitución los servicios de diversión y esparcimiento ofrecidos en whiskerias, casas de lenocinio o a través del strip tease.

La localidad de Mártires se define como zona de alto impacto, una zona que abarca 21 manzanas, hace parte de la UPZ Sabana y se localiza entre la Avenida Caracas y la Carrera 17, englobando las calles que van de la 19 a la 2<sup>33</sup>. Conforme a lo establecido en el POT, otras zonas relacionadas con el trabajo sexual se ubican en las localidades de Tunjuelito, Kennedy Barrios Unidos y Chapinero.

El decreto 126 de 2007, crea y reglamenta la Mesa Interinstitucional para el manejo y control de los servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines en el Distrito Capital. En la actualidad, el papel del Estado frente a la prostitución en Bogotá está enmarcado en el Acuerdo 79 de 2003 o Código de Policía de Bogotá. El capítulo 4º de este Código define además del comportamiento de las personas en la prostitución, los deberes de las autoridades para con ellas. Las personas involucradas en la prostitución (dueños de los negocios y quienes ejercen la actividad) deben participar 24 horas al año en jornadas de información y educación en salud, derechos humanos y desarrollo personal. La certificación es expedida por la Secretaría Distrital de Integración Social.

En el marco de la Carta Política de 1991, el Código de Policía de Bogotá (2003) y las leyes 9 de 1979, 10 de 1990, 100 de 1993<sup>34</sup> y 715 de 2001, la Secretaría Distrital de Salud tiene la función de inspeccionar, vigilar y controlar los establecimientos y los trabajadores que ejercen la prostitución en la ciudad. Esta función se ejerce mediante dos proyectos centrales: *Educación para el amor* que tiene un componente sobre salud sexual y reproductiva (proyecto 7434), *Salud sexual y reproductiva* que trabaja mediante redes sociales materno perinatal, asesorías en aspectos perinatales a IPS y apoyo al trabajo intersectorial para la dignificación de personas en situación de prostitución.

La Secretaría Distrital de Educación y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) son otras dos entidades a través de las cuales el gobierno distrital incide sobre el ejercicio de la prostitución. La primera institución participa del diseño de políticas orientadas a los menores de edad víctimas de explotación y abuso sexual y en atención y prevención de este fenómeno entre los niños vinculados al sistema educativo. El IDRD interviene en la implementación de mecanismos de atención tendientes a mejorar la calidad de vida de la población en situación de prostitución y en la identificación de zonas de alto riesgo en las cuales adelanta actividades recreativas, deportivas y culturales. Desde algunas localidades se adelantan iniciativas que incluyen capacitación, asesoría jurídica, psicológica y atención médica (citología) para impulsar el desarrollo de las mujeres dedicadas a la prostitución<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Trifiró, A. (2003). “Mujeres que ejercen la prostitución en Colombia”, página 16.

<sup>33</sup> Contraloría de Bogotá, Dirección Técnica de Salud y Bienestar Social, Subdirección de Análisis Sectorial. (2004). “Estudio sectorial *la prostitución como problemática social en el Distrito Capital*”.

<sup>34</sup> Modificada por la ley 1122 de 2007.

<sup>35</sup> Contraloría de Bogotá, Dirección Técnica de Salud y Bienestar Social. (2004), op cit.

#### 2.1.4 De las personas que ejercen la prostitución

Las personas que ejercen la prostitución se caracterizan por su vulnerabilidad y condiciones de pobreza, bajo nivel educativo, precaria competitividad en el ámbito laboral, por pertenecer a hogares con jefatura femenina y por estar propensas a la explotación económica. Quienes ejercen la prostitución están en riesgo de contraer infecciones de transmisión sexual, ser objeto de trata y tráfico de personas, padecer violencia intrafamiliar y sexual, ser estigmatizados y a convertirse en consumidores de sustancias psicoactivas. La población afectada por el desplazamiento que ha llegado a Bogotá a ejercer la prostitución, incluye mujeres con hijos, que han venido a la capital buscando alternativas de supervivencia y para quienes la prostitución exige muy pocos o ningún requisito pero sí unos ingresos que permiten satisfacer sus necesidades<sup>36</sup>.

En Bogotá, la Secretaría de Integración Social identificó en 2007, 488 establecimientos en los que se ejerce la prostitución y de los cuales la mayor parte se ubica en las localidades de Santa Fe (17% de establecimientos), Kennedy (16%); y Barrios Unidos, Chapinero y Mártires, cada una de las cuales concentra un 12%<sup>37</sup>.

La población que ejerce la prostitución y que se benefició de los servicios ofrecidos por la Secretaría de Integración Social en 2007, se concentra en el rango de edad 18 a 25 años (36,3%). Otro grupo importante es el de personas con edades que oscilan entre los 26 y 32 años (34,2%), como indicio de que la prostitución es una actividad que se ejerce a edades tempranas. En cuanto al estado civil de las personas en la prostitución y atendidas por la SDIS en 2007, se observa que un 78,4% estaba soltero o soltera, mientras que el 11,3% reportó estar en unión libre. El porcentaje de personas separadas o divorciadas ascendió a 6,2%. El nivel educativo de los usuarios de la SDIS en 2007, se concentró en la básica secundaria (66,6%). Un 24,9% efectuó estudios de primaria y el 5,5 realizó estudios a nivel de educación superior<sup>38</sup>.

#### 2.1.5 Atención a personas vinculadas a la prostitución —Proyecto 7310—: sus objetivos

El Distrito, a través de la Secretaría Distrital de Integración Social, viene adelantando el proyecto 7310 del cual se benefician hombres y mujeres vinculados a la prostitución. Los beneficiarios del proyecto son personas adultas de estratos socioeconómicos 1 y 2 particularmente, que ejercen la prostitución en Bogotá<sup>39</sup>. El proyecto se desarrolla a través de 5 componentes: (i) formación, (ii) capacitación, (iii) orientación, (iv) atención psicológica y (v) asesoría legal. La cobertura de las personas vinculadas a la prostitución en las distintas localidades del Distrito se efectúa a través de los Centros de Atención: Mártires, Kennedy Barrios Unidos, Chapinero, Santa Fe y Tunjuelito.

El proyecto 7310 es adelantado con el objetivo de brindar a las personas vinculadas a la prostitución: *procesos de promoción, formación y capacitación orientados al restablecimiento de derechos, el desarrollo personal, la vinculación a redes sociales básicas y la generación de ingresos*<sup>40</sup>.

Las acciones correspondientes a los componentes del proyecto abarcan: la identificación de los lugares donde se ejerce la prostitución y la difusión de los servicios suministrados; la orientación de las personas en prostitución y sus familiares para el acceso a los servicios sociales básicos; así como atención psicológica y jurídica, procesos de formación orientados a la promoción, defensa y restitución de derechos como sujetos sociales. Se ofrece también

<sup>36</sup> SDIS, Página Web.

<sup>37</sup> SDIS, Subdirección de Adulzamiento (2008). Proyecto 7310: Atención a personas vinculadas a la prostitución.

<sup>38</sup> Ibídem.

<sup>39</sup> La formación y certificación en derechos humanos y desarrollo personal se ofrece a todas las personas vinculadas a la prostitución independientemente del estrato social al cual pertenecen (SDIS, Página Web).

<sup>40</sup> SIDS (2007). Balance Social, 2006, página, 217.

capacitación para el trabajo productivo y transformación de patrones culturales, encaminada a reflexionar sobre la estigmatización y exclusión social de la cual se es víctima. La Secretaría provee igualmente, orientación para alcanzar el reconocimiento de los derechos humanos fundamentales de quienes ejercen la prostitución<sup>41</sup>.

Mediante la capacitación en artes y oficios adelantada a través del proyecto se espera impartir conocimientos y habilidades a nivel básico y avanzado que le permitan adquirir las técnicas propias del oficio y competir en el mercado laboral. La capacitación en marroquinería propicia la participación en ferias y los cursos en belleza están orientados a generar condiciones que permitan la vinculación laboral o iniciar unidades productivas. El fin de la capacitación como operario de máquinas es la vinculación en las mismas empresas donde se realiza la práctica y con la capacitación en sistemas se pretende impulsar la vinculación laboral del beneficiario<sup>42</sup>.

La Secretaría lleva a cabo unos 6 recorridos por semana para divulgar el proyecto y acercarse a las personas que ejercen prostitución en calle. A lo largo del año, en los Centros de Atención se prestan servicios de información, referenciación, apoyo y asesoría. Los procesos de formación y capacitación programados en el marco del proyecto tienen una duración de 6 meses<sup>43</sup>.

#### 2.1.6 *Eficacia en el cumplimiento de las metas*

*Atención a personas vinculadas a la prostitución* es un proyecto para el cual la disponibilidad de cupos no es tan clara como ocurre con los otros proyectos de la Secretaría de Integración Social evaluados en este Boletín. Se describe por tanto, el grado de cumplimiento en la meta de *atenciones*, observando que entre 2003 y 2007 el indicador se incrementa en un 42% (cuadro 2).

**Cuadro 2.** Proyecto 7310: Grado de cumplimiento de las metas, 2003, 2006, 2007

Año	Indicador de cumplimiento de meta en atenciones (%)
2003	99,0
2006	101,0
2007	141,0

Fuente: SDIS, Balance Social 2003, 2006 y 2008.

En 2007, la Secretaría de Integración Social adelantó 17.142 contactos y orientaciones, 34% de los cuales correspondió a la localidad de Mártires, 12% se efectuó en Tunjuelito, 20% en Kennedy 12% en Barrios Unidos, 5% en Chapinero y 17% en Santa Fe. Dichos contactos y orientaciones se alcanzaron a través de 710 recorridos en establecimientos y 216 en calle, para un total de 926 recorridos<sup>44</sup>. Las localidades correspondientes a los Centros de Atención en Mártires<sup>45</sup>, Kennedy<sup>46</sup> y Barrios Unidos<sup>47</sup> conformaron el foco de las acciones del proyecto en 2003.

#### 2.1.7 *La eficiencia del proyecto: porcentaje de egresos, eficacia de la gestión y eficiencia económica*

Los logros del proyecto desde la perspectiva de su eficiencia no son similares a los descritos en cuanto al cumplimiento de metas en atenciones. Lo anterior significa que se observan ineficiencias en la gestión a partir del momento en que el proyecto se analiza ya no considerando meramente lo ejecutado como proporción de lo presupuestado, sino el *porcentaje de avance* de la acción en relación con la *meta de avance programada*<sup>48</sup> tal como se describe en

<sup>41</sup> SDIS, Página Web.

<sup>42</sup> SIDS (2008). Balance Social, 2007.

<sup>43</sup> SDIS, Página Web.

<sup>44</sup> SIDS (2008). Balance Social, 2007.

<sup>45</sup> Incluye las localidades de Mártires, Puente Aranda, Antonio Nariño.

<sup>46</sup> Kennedy, Bosa y Fontibón.

<sup>47</sup> Barrios Unidos, Engativá, Teusaquillo y Suba.

<sup>48</sup> *eficacia de gestión* =  $[(L_t - L_{t-1}) / (L_p - L_{p-1})] * 100$

el cuadro 3. Aunque la lectura del cuadro 2 indicaba para 2007 un cumplimiento del 41% superior a la meta física, conforme al cuadro 3, para ese año, la Secretaría de Integración Social, se fijó una meta inferior en 4.300 personas a atender frente a lo ejecutado en 2006. Esta situación aunada a una ejecución en 2007 similar a la reportada para 2006 da lugar a una indicador de eficacia de la gestión bastante pobre, uno que ni siquiera alcanza un 1% (cuadro 3), cuando el cumplimiento total corresponde al 100%. De 2003 a 2007 la eficacia del proyecto desmejora ampliamente.

**Cuadro 3.** Proyecto 7310: Indicador de eficacia de la gestión, 2004, 2007

Año	Ejecución	Meta física	Indicador de Eficacia (%)
2003	21.414		
2004	9.944	8.280	87,3
2006	21.540		
2007	21.510	17.223	0,7

Nota: La programación y ejecución corresponde a número de atenciones a través de las distintas acciones del proyecto.

Fuente: Cálculos a partir de SDIS Balance Social 2006 y 2007.

Otra forma de evaluar la eficiencia del proyecto es mediante el cociente entre el número de personas que culmina un proceso de capacitación y el número de quienes lo inician. En este caso, nuevamente el proyecto se aparta del nivel de eficiencia máxima (100%) como se observa en el cuadro 4. Los cursos ofrecidos a partir de los cuales se calcula el indicador son: operario de máquina, belleza, marroquinería y sistemas. No obstante, entre 2003 y 2006 el proyecto registró logros importantes en el porcentaje de egresados, de 47% a 88,2%, durante 2007 se presenta un cierto retroceso (cuadro 4).

**Cuadro 4.** Proyecto 7310: Indicador de eficiencia, 2003, 2006, 2007

Año	Porcentaje de egreso
2003	47,0
2006	88,2
2007	82,6

Corresponde a la capacitación ofrecida como operario de máquina, belleza, marroquinería y sistemas. Se calcula el cociente entre los que terminan la capacitación frente a los que la inician.

Fuente: SDIS, Balance Social 2003, 2006 y 2008.

Previo al registro a un determinado programa de formación, en los Centros de Atención se adelantan cursos de inducción. En 2007, el total de personas que asistió al curso de inducción fue de 421, es decir, el 47,3% de inscritos. Entre los inscritos en ese año, menos de la mitad (42%) inició la fase de formación y apenas un 35% la finalizó.

El porcentaje de deserción para 2007 se ubicó en 17%. Para la Secretaría de Integración, el grueso de los desertores en ese año se registró entre los inscritos, ante el tiempo entre la inscripción y el inicio del proceso de capacitación. Mientras que la divulgación y promoción de los cursos se inició en febrero de 2007, los cursos lo hicieron cuatro meses más tarde (en junio del mismo año) dadas las dificultades para contratar los operadores<sup>49</sup>. La deserción de los cursos de capacitación puede igualmente estar asociada a la alta movilidad de los beneficiarios entre los diferentes barrios de la ciudad, al desplazamiento de otros a sus lugares de origen, a factores económicos que obligan a dedicarse una actividad remunerada antes que a la capacitación, a la falta de redes de apoyo que posibiliten el cuidado de los niños mientras se recibe la

Donde:

- $L_t$  = Logro o resultado en el período t  
 $L_{t-1}$  = Situación de logro en el período anterior  
 $L_p$  = Meta de logro programada

<sup>49</sup> SIDS (2008). Balance Social, 2007.

capacitación, o a la desmotivación ante el tiempo que ha transcurrido desde la última vez que se accedió a un curso de educación formal o informal, entre otros aspectos.

En 2007 se vincularon laboralmente 49 personas capacitadas en Belleza, quienes representan un 32% de las que culminó el proceso de capacitación en esa área (151 personas). El 65% de los vinculados laboralmente lo hizo a través de servicios a domicilio y otro 31% se empleó en un salón de belleza, las otras 2 montaron su propio salón. El 40% de los formados en marroquinería inició también su propio taller<sup>50</sup>. Desde la capacitación como operario de máquina se vincularon laboralmente 18 personas<sup>51</sup>. Nueve personas capacitadas en sistemas encontraron trabajo, mientras que otras 6 proyectaron su propio negocio<sup>52</sup>.

**Cuadro 5.** Proyecto 7310: Indicadores de eficiencia económica, 2003-2007

Indicador	2003	2006	2007
GT <sub>t</sub> /L <sub>t</sub> (1)	20.403,6	50.375,3	54.301,0
GT <sub>p</sub> /L <sub>p</sub> (2)	33.713,8	63.523,7	68.050,8
Eficiencia de la gestión (1)/(2)	0,61	0,79	0,80
Elasticidad Logro/Gasto*	-0,626		-0,018

\* El primer valor corresponde al período 2003-04 y el segundo 2006-07.

Fuente: Cálculos a partir de SDIS Balance Social 2003, 2004, 2006 y 2007.

Para calificar el proceso mediante el cual se generan los servicios ofrecidos por la SDIS en el marco del proyecto, se adoptan otros dos indicadores que dan cuenta de la relación logro/esfuerzo: el indicador de eficiencia de la gestión y la elasticidad logro-gasto. En otras palabras, con estos indicadores se quiere medir la relación entre los costos totales ejecutados, por unidad de logro, frente a la relación originalmente programada<sup>53</sup>. A partir del valor de la elasticidad logro-gasto consignada en el cuadro 5 se concluye igualmente una gestión deficiente tanto en el período 2004-2003, como para el que va de 2006 a 2007.

#### 2.1.8 *La percepción de las mujeres en prostitución*

La metodología adoptada para el seguimiento y evaluación del sector de bienestar social incluyó desde un comienzo, la aplicación de una encuesta de percepción a los beneficiarios de los programas. Ésta ha sido por tanto, aplicada a un grupo de 100 mujeres que ejercen la prostitución en el Distrito. La muestra, no es representativa del total de mujeres que ejerce la prostitución y menos aún de toda la población que lo hace (hombres, mujeres y trans-géneros). La muestra se aplicó en establecimientos ubicados en las localidades de Candelaria (20% de encuestas aplicadas), Chapinero (3%), Mártires (10%) y Santa Fe (67%), como un primer ejercicio de verificación de los mecanismos a utilizar para aproximar el fenómeno de la prostitución.

La encuesta se aplicó exclusivamente a mujeres, que constituyen el grueso de la población que ejerce la prostitución, aunque la Secretaría de Integración Social ofrece sus servicios tanto a hombres como mujeres. La encuesta está integrada por siete módulos<sup>54</sup>. En la primera parte se incluyen los datos de identificación general del encuestado —nombre, edad, tiempo de residencia en Bogotá y nivel educativo—. En el módulo 2 se pregunta por información relativa a la familia —con quién vive, presencia de esposo e hijos y convivencia con éstos, cuidado de los niños y ejercicio de la prostitución por algún miembro de la familia—.

La tercera parte pregunta sobre la prostitución como fuente de empleo —edad de inicio, zonas en las que se ha ejercido, horario de trabajo, ingresos, afiliación a salud, controles médicos—. El

<sup>50</sup> En total, 22 personas culminaron el curso de marroquinería en 2007.

<sup>51</sup> Sesenta y cuatro personas finalizaron el proceso de formación en esta área.

<sup>52</sup> SIDS (2008). Balance Social, 2007.

<sup>53</sup> En el anexo metodológico incluido en este Boletín se encuentra las fórmulas utilizadas para el cálculo de los dos indicadores.

<sup>54</sup> Excluido el de control operativo.

cuarto módulo caracteriza el medio de trabajo y la presencia de grupos de apoyo. En el quinto se pregunta por la relación con los clientes y el uso de preservativos. En el sexto módulo se interroga por las expectativas a futuro y en el séptimo por la gestión de la Secretaría de Integración Social.

*Caracterización de las mujeres encuestadas que ejercen la prostitución*

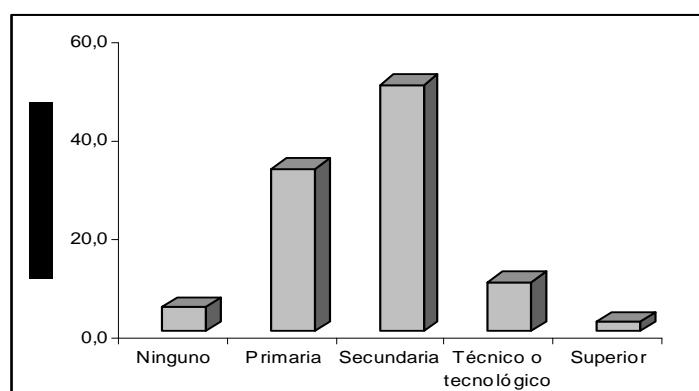
La prostitución es una actividad que se ejerce a edades muy tempranas y por tanto, el correr del tiempo marca su retiro. Esta situación se aprecia en la distribución de las encuestadas conforme a edad. Entre ellas, el 56,0% cuenta con una edad que va de 17 a 36 años. Las entrevistadas cuya edad sobrepasa los 40 años participan con el 19% de la muestra. El porcentaje restante cuenta con edades entre los 31 y los 40 años.

Entre quienes ejercen la prostitución tiene un peso importante el grupo de personas que emigra a las ciudades en busca de oportunidades laborales pero que al encontrar barreras para acceder a lo que buscan terminan en la prostitución. El 43% de las encuestadas no ha vivido siempre en Bogotá. De las que llevan viviendo en Bogotá 5 años o menos, el 45,8% (11 entre 24 mujeres) tiene una edad igual o inferior a los 25 años.

Las encuestadas tienen su sitio de residencia en barrios que hacen parte de las localidades de Santa Fe (18%), San Cristóbal (14%), Bosa (13%), Kennedy (8%), Rafael Uribe y Ciudad Bolívar (7% cada una). Otras localidades de residencia con menor peso en la muestra incluyen: Usaquén, Usme, Mártires, Antonio Nariño y Chapinero (4% de la muestra cada una); Tunjuelito, Suba y Puente Aranda (3% cada una). La menor participación corresponde a Fontibón (1%). Al comparar el sitio de residencia con las localidades de aplicación de la encuesta<sup>55</sup> se observa que el sitio de trabajo no necesariamente está cerca de la residencia.

Las encuestadas tienen estudios a nivel de básica secundaria en un 50% (gráfico 1). La proporción de mujeres con estudios a nivel técnico o tecnológico y superior alcanza el 12%. Un 33% ha cursado algún grado de primaria y otro 5% no realizó educación formal alguna. Entre las razones para no culminar los estudios se mencionan: factores económicos —falta de dinero o costos educativos, necesitaba trabajar— (42% de encuestadas), la pertinencia educativa —no le gustaba o no le interesaba el estudio— (14%), las responsabilidades familiares (5%).

**Gráfico 1.** El nivel educativo de las encuestadas



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a mujeres que ejercen la prostitución realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

*La familia de las mujeres en la prostitución*

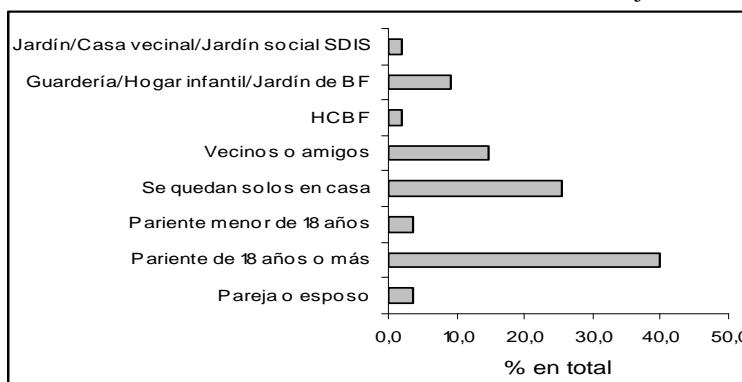
El número de encuestadas que vive con sus familiares es relativamente alto, pero el correspondiente a las que viven solas no es nada despreciable (29%), reduciendo el acceso a

<sup>55</sup> Candelaria, Chapinero, Mártires y Santa Fe.

capital social. Ocho mujeres entre las 100 encuestadas viven con amigos o conocidos y un 3% con otras trabajadoras sexuales. El ejercicio de la prostitución por algún familiar es más o menos frecuente si se tiene en cuenta que el 12% así lo manifiesta.

El 32% de las mujeres que ejercen la prostitución encuestadas tiene pareja o esposo y de ellos, el 81% trabaja, mientras que el 13% está desempleado. El compañero o esposo de 1 de cada 3 encuestadas no conoce que ella se dedica a ejercer la prostitución. Se desconoce la razón para no informar al esposo sobre la actividad, no se ha hecho por pena (9% de quienes no han informado al esposo), o para evitar un conflicto familiar (2%).

**Gráfica 2.** Cuidado de los niños mientras se trabaja



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a mujeres que ejercen la prostitución realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

Ochenta y nueve de las 100 encuestadas tiene hijos y el 55% de éstas vive con sus hijos. El cuidado de los niños mientras se ejerce la prostitución está a cargo de parientes mayores de 18 años, aunque un grupo no despreciable los deja solos en casa (gráfico 2). Las instituciones de cuidado y atención del ICBF y en particular las guarderías, hogares infantiles o jardines de Bienestar Familiar concentran la mayor participación entre el grupo de mujeres que se apoya en ese tipo de instituciones para el cuidado de sus niños. Ocho entre 55 mujeres que tienen hijos los deja al cuidado de amigos o vecinos, indicando la presencia de una red social.

#### *La prostitución como fuente de empleo*

Al ser la prostitución una actividad en la cual la *vida útil* de quienes la ejercen es relativamente corta, ésta se inicia a edades muy tempranas. El 37% de entrevistadas se inició a una edad que oscila entre los 16 y 20 años, el 34% entre 21 y 25 años, otro 10% entre los 10 y 15 años, e igual porcentaje entre los 26 y 30 años. El grupo de las que empezaron el ejercicio de la prostitución a partir de los 31 años representa el 9% de encuestadas.

El 16% de las encuestadas no ha desempeñado otro trabajo. Y entre los otros trabajos distintos a la prostitución realizados resaltan: las ventas (25% de encuestadas), los servicios generales (23%) y como mesera (11%). En belleza han trabajado el 4%, igual porcentaje como trabajadoras domésticas y otras 3 como secretarias.

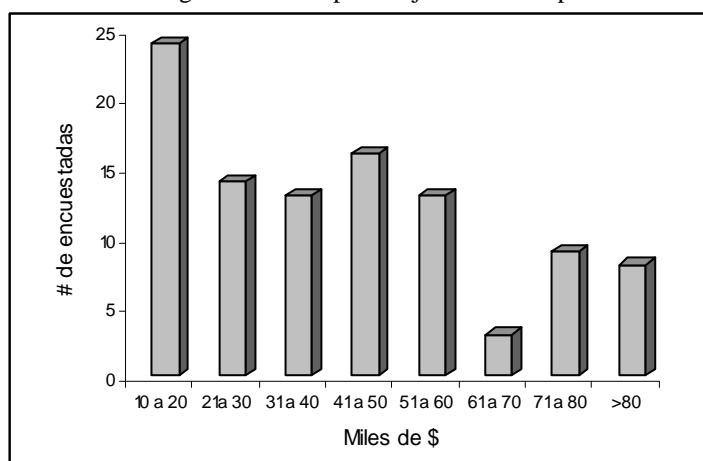
Quienes ejercen la prostitución se mueven continuamente entre las distintas zonas de la ciudad. El 44% de las entrevistadas ha ejercido en zonas diferentes a la de aplicación de la encuesta. Entre las zonas mencionadas con mayor frecuencia figuran Chapinero con la mitad de encuestadas que ha ejercido la prostitución en diferentes áreas del distrito (22 de 44), Venecia (7), Restrepo (4) y Santa Fe (3). Ocho encuestadas han ejercido la prostitución en otras ciudades.

Un número reducido de mujeres ejerce la prostitución solo en horas de la mañana. Las horas que se dedican a esa actividad con mayor frecuencia son las de la tarde (36% de encuestadas), las de la noche (25%). El 33% dedica todo el día y 4 encuestadas trabajan 3 días a la semana.

La prostitución significa ingresos para casi todas las mujeres encuestadas (92%). Para un 4% ésta le permite hacer amigos. Del medio en el cual se ejerce disgusta: las enfermedades (33 mujeres de 100 encuestadas); el relacionarse con extraños (21); las agresiones, maltratos y abusos (13%); los riesgos y peligros a los cuales se ven enfrentadas (11%); el alcohol y las drogas (7%); el abuso de los clientes (6%); el desprestigio y el llevar una doble vida (55); la amargura y depresión (3%); y el desgaste físico (1%).

El ingreso promedio diario de las encuestadas es de \$47.485, con una desviación estándar de 29.806,3. Este ingreso es más alto que el valor del salario mínimo legal para un día, \$15.383. De ahí que las encuestadas afirmen que la prostitución les ha significado ingresos. El gráfico 3 describe la distribución de los ingresos diarios percibidos por las encuestadas.

**Gráfico 3.** Ingresos diarios por el ejercicio de la prostitución



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a mujeres que ejercen la prostitución realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

Aunque sobresale el peso de los ingresos diarios en el rango 10.000 a 20.000 pesos tal como se aprecia en el gráfico 3, no es posible subestimar el grupo de mujeres que perciben diariamente entre 41.000 y 50.000 pesos (16%), o el de las que superan los \$71.000 (17% de las encuestadas).

Los gastos de arriendo, personales (alimentos, vestuario transporte, mesadas para los hijos) y otros incurridos diariamente por las encuestadas ascienden a unos \$35.650, en promedio. Entre éstos la mayor participación corresponde a los gastos personales (46%), seguidos por el arriendo (25,6%) y otros gastos (22,8%).

Una de cada 6 mujeres percibe ingresos adicionales a los obtenidos por el ejercicio de la prostitución. Si las encuestadas dedicaran a la prostitución 20 días al mes, los ingresos adicionales alcanzan un promedio de \$ 413.600 mes. Es decir, el 44% de los generados por la prostitución.

El 94% de las encuestadas manifiesta estar afiliada a la seguridad social en salud, aunque el 89% de ellas lo está a través del Régimen subsidiado. Otro 7,4% es beneficiaria de un familiar y el 3,2% paga por su cuenta la afiliación. En otras palabras, el ejercicio de la prostitución no constituye un trabajo que garantice entre otros aspectos, el acceso a la seguridad social, viéndose en la obligación de recurrir a los servicios subsidiados suministrados por el Estado. El 72% de las encuestadas acude al médico en caso de enfermedad utilizando su seguro de salud y

el 4% a través de la Secretaría Distrital de Salud. Diez encuestadas consultan un farmacéutico o boticario cuando se enferman y el 5% se auto-receta.

Al preguntar si se tiene la costumbre de realizar controles médicos, el 96% responde afirmativamente y 7 de cada 10 en este grupo informa que se efectúa entre 1 y 4 controles al año, 12% entre 5 y 10 y para el 13% los controles son mensuales. El porcentaje de mujeres que efectúa controles médicos, contrasta con la proporción que no se realiza una citología al menos una vez al año.

#### *El medio de trabajo*

En el medio en el cual se ejerce la prostitución se desarrolla la violencia en sus diferentes formas, haciendo de él un medio inseguro. A la pregunta *¿cuál cree que es el factor de mayor influencia en su medio de trabajo?*, se responde: las drogas y el alcohol, las riñas o peleas y los robos o atracos (cuadro 6). Se está en un ambiente en el cual quienes ejercen la prostitución llegan a desconocer los dueños del negocio en el que ejercen (27% de encuestadas).

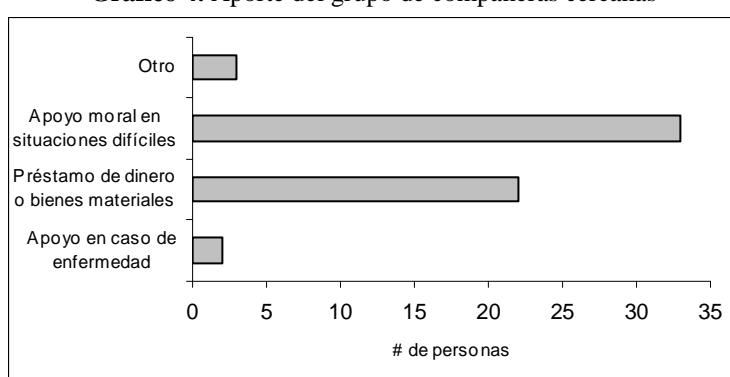
**Cuadro 6.** Factor de mayor influencia en el medio de trabajo

Factores	# de personas	Porcentaje
Robos/Atracos	43	43,0
Homicidios /asesinatos	1	1,0
Drogas/Alcohol	85	85,0
Riñas/Peleas	58	58,0
Lesiones personales/violaciones	11	11,0
Ninguno	2	2,0
Total encuestadas	100	

Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a mujeres que ejercen la prostitución realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

En ese medio se forjan algunas redes sociales extendiendo el capital social más allá del disponible a través de los lazos familiares. Entre las mujeres que ejercen la prostitución, la conformación de grupos es importante además de los aspectos descritos en el gráfico 4, como un apoyo moral en situaciones difíciles y para el préstamo de dinero o bienes materiales.

**Gráfico 4.** Aporte del grupo de compañeras cercanas



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a mujeres que ejercen la prostitución realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

Una de cada seis mujeres encuestadas cuenta con un grupo de compañeras cercanas en el establecimiento en el cual ejerce. Cuarenta mujeres indican no contar con un grupo de compañeras. Entre estas últimas preocupa las que afirman vivir solas, pues su capital social se ve todavía más limitado.

### *La relación cliente - prostituta*

El 76% de las encuestadas tiene clientes frecuentes. La relación con éstos es la de amigos para el 36% encuestado, de compañeros para salir de vez en cuando (30%), o simplemente clientes (29%). Casi todas las encuestadas (97%) puede decidir libremente qué clientes acepta sin la interferencia del administrador o de los dueños del negocio.

El uso de preservativos todo el tiempo es llevado a cabo por el 96% de las encuestadas. Las 4 mujeres que no los utiliza siempre, no lo hace porque a los clientes no les gusta y los atiende por necesidad, para percibir algo más, o porque tiene amigos (clientes) frecuentes.

Dejar de utilizar el preservativo no es la única forma de acceder a un dinero extra entre quienes ejercen la prostitución. En el grupo de encuestadas se encuentran 10 mujeres dispuestas a aceptar el consumo de sustancias psicoactivas como la marihuana o la cocaína, siempre y cuando el cliente suministre un pago adicional.

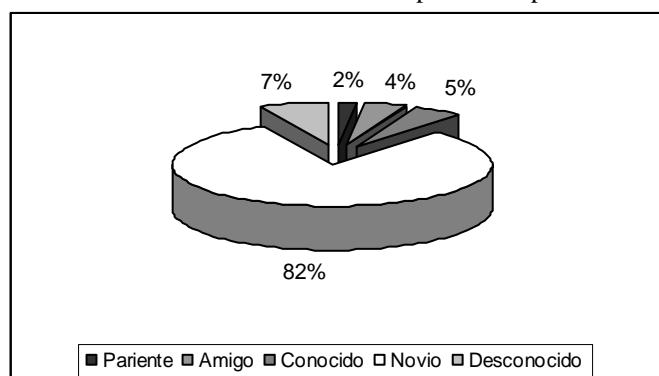
### *Las expectativas a futuro*

Lo que una persona cree acerca de si misma, sus cualidades y capacidades, lo que siente y piensa, constituyen su ‘auto-imagen’. Esas creencias le llevan a valorarse de una u otra forma dando lugar a la ‘autoestima’. La ‘autoestima’ se define como *la valoración que hacemos de nosotros mismos sobre la base de las sensaciones y experiencias que hemos ido incorporando a lo largo de la vida*. Una persona se siente inteligente o tonta, capaz o incapaz y llega a gustarle o disgustarle su forma de ser, en función de los acontecimientos a los que se ha enfrentado. La auto-imagen determina la realización del potencial personal y los logros a lo largo de la vida.

Las dificultades en el medio del cual provienen las personas en prostitución, caracterizado por condiciones de pobreza y vulnerabilidad, al lado de las características del sitio en el cual se ejerce la actividad, generan un ambiente propicio para afectar de manera negativa la autoestima de las mujeres involucradas y con éste sus expectativas.

El 52% de las encuestadas tuvo su primera relación sexual entre los 8 y 15 años de edad. Otro 45% entre los 16 y 20 años. La edad promedio de la primera relación entre las encuestadas es de 15,5 años. Al comparar la edad de la primera relación con la información para Bogotá en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (2005) se aprecia que esa edad es más baja para las mujeres encuestadas en la prostitución. La mediana de la edad de la primera relación para las mujeres entre 20 y 49 años al momento de la Encuesta de Demografía y Salud es de 18,5 años, frente a un valor de 15 años para las mujeres en prostitución encuestadas por la Veeduría Distrital.

**Gráfico 5.** Persona con la cual se tuvo la primera experiencia sexual



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a mujeres que ejercen la prostitución realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

La gráfica 5 describe la respuesta a la pregunta *con quien fue la primera relación*. Aunque para el 82% de las entrevistadas esa relación fue con su novio, existe un grupo entre las menores de 15 años que la tuvieron con un pariente, amigo, conocido o desconocido. Por ejemplo, de las 7 que tuvieron su primera relación con un desconocido, 4 tenían 15 años, 5 de las 9 que lo hicieron con un amigo o conocido eran menores de 15 años. Las 2 que lo hicieron con un pariente también contaban con 15 años.

Entre la edad de la primera relación y la de inicio en el ejercicio de la prostitución median 8 años en promedio, un período que no ha sido suficiente para permitir que se culminen los estudios. Así, entre las mujeres que tuvieron su primera relación a una edad igual o inferior a los 15 años, el 34,6% no terminó estudios a nivel de secundaria y otro 32,7% apenas logró efectuar la primaria completa o incompleta. El 5,7% de las encuestadas que tuvo su relación a una edad inferior a los 15 años no realizó ningún tipo de educación formal.

El 93% de las encuestadas ha pensado en abandonar el ejercicio de la prostitución y al preguntarles por otras actividades laborales en las que les gustaría desempeñarse se mencionan: la cosmetología o belleza (13% de las que quieren dejar la prostitución), montar un negocio propio (11%), o dedicarse a las ventas (10%). Otro grupo quisiera trabajar en servicios o aseo (7%), como secretarias (6%), en comidas rápidas (5%), o como meseras en un restaurante (4%). Algunas se inclinan por trabajar en el área de sistemas (4%). El argumento de las que quieren continuar ejerciendo la prostitución es el dinero percibido.

Las actividades laborales en las cuales quieren desempeñarse guardan relación con las áreas en las que desean capacitarse. El 23% de las encuestadas quiere capacitarse en cosmetología o belleza, un 20% en sistemas, el 6% en cocina y un 5% en ventas.

**Cuadro 7. ¿Cómo se ve en unos 5 años?**

Aspiración	# personas	Porcentaje
Ama de casa	1	1,0
Casa propia	14	14,0
Estable	8	8,0
Fuera de esta actividad	39	39,0
Negocio	23	23,0
Profesional	11	11,0
Igual	2	2,0
No sabe	2	2,0
Total	100	100,0

Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a mujeres que ejercen la prostitución realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

El deseo de cambio de vida que se concluye a partir del análisis previo aparece plasmado en el cuadro 7 en el que se relacionan las expectativas en 5 años. Las encuestadas no solo quieren salir del medio, sino que aspiran a lograr estabilidad, a adquirir activos físicos (vivienda) y a incrementar su capital humano (llegar a ser profesional).

#### *El trabajo de la Secretaría de Integración Social*

En el marco del proyecto, la SDIS, desarrolla actividades que van desde la capacitación en distintas áreas hasta la remisión a entidades del Distrito que suministran servicios básicos. La encuesta aplicada incluye por tanto, una sección orientada a conocer la percepción de las mujeres que ejercen la prostitución frente a los servicios ejecutados por la Secretaría, a los cuales accede.

Entre las encuestadas, el 21% desconoce el trabajo que adelanta la Secretaría de Integración Social con las personas en prostitución. El 62% de las que indica conocerlo no accede a ninguno de esos servicios. Las que conocen el trabajo de la SDIS y se benefician de algún servicio mencionan las capacitaciones incluido el Código de Policía (1 de cada 7 encuestadas) y los

comedores comunitarios (3% de 79 encuestadas). El 66% de encuestadas ha sido remitida por la SDIS a un programa desarrollado por el Distrito y en particular a los servicios de salud.

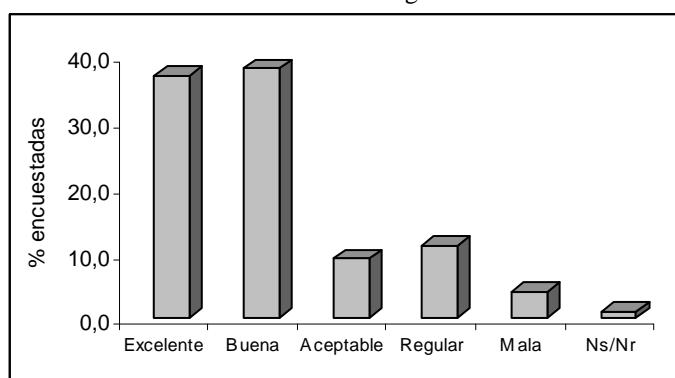
Diecinueve encuestadas recibió asesoría psicológica por intermedio de la Secretaría de Integración Social, que orientó a tratar problemas de depresión y otras problemáticas familiares, o a manejar el consumo de sustancias psicoactivas. El 71% ha asistido a los talleres de desarrollo personal, derechos humanos o formación de ciudadanía. Todas, excepto 4, consideran que el conocimiento adquirido les ha ayudado para aumentar su autoestima (52 de 67 mujeres), al cuidado y desarrollo personal (9 de 67) y para aprender sobre derechos o mejorar el trato con los otros (4 de 67, en cada caso).

Las actividades de la SDIS con las mujeres en prostitución incluyen también la formación y certificación en derechos humanos de acuerdo con las competencias de la entidad establecidas en el Código de Policía. Al preguntar a las entrevistadas si conocen algunos derechos humanos, el 85% respondió afirmativamente. Entre los derechos básicos conocidos se mencionan el derecho a la vida (84 de 85 encuestadas), la salud (61), educación (60), al trabajo (50), a la integridad personal y a la libertad e igualdad ante la ley (45 en cada caso) y a escoger ocupación u oficio (43).

Solamente 15 de 100 encuestadas manifestó haber recibido capacitación para el trabajo a través de la Secretaría en áreas de sistemas, operario de máquina, salón de belleza, marroquinería, floristería y cuidado personal. Sistemas, cosmetología y belleza, coinciden con las aspiraciones en términos de capacitación.

Entre las entidades encargadas de la capacitación se mencionan el SENA, la Fundación Renacer y J. A. Zabala. La capacitación que además del conocimiento impartido ha otorgado otros beneficios como el poder continuar estudios o efectuar gestiones para conseguir un empleo, es calificada como *buena* o *excelente* por 13 mujeres entre las 15 que fueron capacitadas. Aunque apenas el 79% de las encuestadas manifestó conocer el trabajo de la SDIS con las personas vinculadas a la prostitución, todas califican su gestión, con una concentración en los niveles más altos (*buena* o *excelente*) tal como se aprecia en la gráfica 6.

**Gráfico 6.** Calificación de la gestión de la SDIS



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a mujeres que ejercen la prostitución realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

Cuando las calificaciones otorgadas a la gestión de la Secretaría consideran únicamente al grupo que manifestó conocer el trabajo de la entidad, éstas tienden a concentrarse también en los rangos *excelente* o *buena* (83,5% de las encuestadas frente al 75% descrito en el gráfico 6). El 8,9% califica esa gestión como *regular*, el 3,8% como *aceptable* y un 2,5% considera que es *mala*.

### 2.1.9 *Las principales conclusiones*

No obstante la reciente expansión de las conocidas ‘prepago’, la prostitución es una actividad en la que participan personas cuyas condiciones previas a su vinculación son propias de poblaciones en pobreza y vulnerabilidad. La violación continua de derechos tanto humanos como laborales deja a la prostitución más cerca de la esclavitud que de una actividad laboral como cualquier otra. Su inicio a edades muy tempranas está asociado con la ruptura en la acumulación de capital humano y en particular de capital educativo. La prostitución significa básicamente ingresos para quienes la ejercen, pues éstos superan ampliamente el valor del salario mínimo. La mayoría de encuestadas manifiesta sin embargo, su deseo de salir del medio.

Las actividades adelantadas por la Secretaría de Integración Social con las personas vinculadas a la prostitución constituyen un esfuerzo que no se debe minimizar, pero que requiere de ajustes para permitir el cumplimiento pleno de las metas y el logro de objetivos mediante una gestión aceptable. Esta apreciación se argumenta sobre la base de los indicadores de gestión obtenidos por el programa entre 2006 y 2007. Así, aunque entre 2003 y 2007 se produce un aumento de 41% en el número de atenciones, cuando se revisa el avance en las atenciones ejecutadas respecto del avance en la meta programada, se obtiene entre 2006 y 2007, un *indicador de eficacia de la gestión* inferior al 1%, muy lejos del cumplimiento total (100%).

A pesar de los beneficios obtenidos de 2003 a 2006, entre ese último año y 2007 se produce una reducción en el porcentaje de egresados de las capacitaciones adelantadas por el programa. La deserción de éstas es también un factor que merece atención. Las dificultades para contratación de operadores parecen estar detrás de estos problemas.

La gestión es igualmente deficiente vista mediante el indicador de *elasticidad logro-gasto* que alcanza valores negativos tanto para el período 2003-2004 como para 2006-2007, indicando que aumentos en el gasto están asociados negativamente con incrementos en el resultado (número de atenciones). No obstante lo anterior, las mujeres en prostitución encuestadas califican la gestión de la SDIS como *buena* o *excelente*.

## 2.2

### *Atención para el bienestar de la persona mayor en Pobreza en Bogotá: Proyecto 7217*

A

El proyecto 7217 ha sido diseñado para atender *las demandas de las personas mayores en condiciones de vulnerabilidad y pobreza*<sup>56</sup>. Los beneficios otorgados a través del proyecto se conciben en el marco de la política distrital de envejecimiento y vejez y están dirigidos a fortalecer la autonomía, la participación y las redes familiares y sociales. El proyecto se desarrolla mediante dos modalidades: subsidio a la demanda y atención institucionalizada. Del proyecto también hacen parte los *clubes y organizaciones de mayores* que se benefician de las actividades de desarrollo humano, pero que no son abordados en esta evaluación.

La *atención institucionalizada* se otorga a personas mayores *en abandono y con limitaciones físicas y mentales, que requieren cuidados en medicina, enfermería, rehabilitación o servicios afines*<sup>57</sup>. Los servicios se brindan en los Centros de Desarrollo Social Bosque Popular y Bello Horizonte operados directamente por la Secretaría de Integración Social y a través de ONG 'S especializadas, inscritas en el registro de oferentes de la Secretaría y avaladas por la Secretaría Distrital de Salud. En 2007 se brindó atención institucionalizada a 1.782 personas.

De la *modalidad subsidio a la demanda* se beneficiaron, en 2007, 24.964 personas mayores mediante subsidios financiados con recursos del Distrito. Los subsidios monetarios entregados

<sup>56</sup> SIDS (2008). Balance Social, 2007, página 194.

<sup>57</sup> Ibídem, página 197.

en este caso son de dos tipos: *subsidio A* que benefició a 746 personas en 2007 y *subsidio B* al que accedieron 24.218<sup>58</sup> personas, 477 de las cuales estaban en situación de desplazamiento. Además de éstos, se entregaron subsidios financiados por los Fondos de Desarrollo Local (*Subsidio C*) y el Fondo de Solidaridad Pensional operado por el Consorcio Prosperar (*Subsidio D*)<sup>59</sup>. En razón a la fuente de financiación, los dos últimos subsidios que beneficiaron a 22.645 personas mayores, no son materia de evaluación.

El *subsidio tipo A* se entrega a personas mayores de 50 años, con minusvalía o discapacidad física, mental o sensorial en un 50%, quienes para realizar las actividades básicas de la vida cotidiana requieren de alguna ayuda; no cuentan con redes sociales o familiares funcionales para su desarrollo y cuidado; se clasifican en los niveles 1 y 2 del Sisbén; no están pensionados; viven solas, o en la calle<sup>60</sup>; son jefes de núcleo familiar con menores de 18 años o mayores de 18 años con discapacidad a cargo; y a otras personas mayores de 60 años. Los beneficiarios del subsidio han residido durante los últimos diez años en el territorio nacional. El monto de dinero entregado asciende a \$164.000<sup>61</sup>, con un incremento de \$4.000 entre 2003 y 2007, fijado sobre la base de la Resolución 3156 de 2006, del Ministerio de la Protección Social, lo que implica una pérdida en el poder adquisitivo si se le compara con la inflación acumulada entre los dos años, 29,5%<sup>62</sup>.

El *subsidio tipo B* se otorga a personas mayores con una edad como mínimo 3 años inferior a la requerida para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones; personas mayores que no reciben ingreso o pensión; no poseen rentas e ingresos suficientes para subsistir, un grupo que abarca a las personas que viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente, o que viven con la familia pero cuyo ingreso total es inferior o igual a un salario mínimo legal mensual vigente; personas en los niveles 1 o 2 de Sisbén, personas mayores con certificado de indigencia<sup>63</sup>, o personas incluidas en el Sistema Único de Registro de Población en Situación de Desplazamiento. Los beneficiarios de esta modalidad han residido en el territorio nacional durante los últimos 10 años. El *subsidio B* entrega un beneficio mensual de \$84.000<sup>64</sup>, con un incremento de \$4.000 entre 2003 y 2007, establecido igualmente sobre la base de la Resolución 3156 de 2006 del Ministerio de la Protección Social, con la consiguiente pérdida en valor adquisitivo tal como se anotó para el subsidio tipo A.

Para aumentar la cobertura, la SDIS viene reduciendo el número de cupos en el subsidio A y los sustituye por otros del tipo B. Dada las diferencias en los montos de dinero otorgado, cada cupo liberado en la modalidad A es reemplazado por dos subsidios tipo B<sup>65</sup>.

### 2.2.1 *La población objetivo del proyecto*

Los criterios que determinan el acceso a un subsidio son variados. De un lado, se consideran criterios categóricos como la edad, la condición de desplazado o indigente, no percibir una pensión, vivir solo, la presencia de discapacidad; pero también se adoptan criterios individuales como la clasificación Sisbén o el nivel de ingresos recibidos. Esta situación dificulta un poco la identificación de la población objetivo del proyecto. No obstante lo anterior, una primera

---

<sup>58</sup> 24.190 son personas atendidas en las distintas localidades y 28 corresponden a cupos Distritales.

<sup>59</sup> Ídem.

<sup>60</sup> Quienes residen en la calle deben presentar certificado de indigencia.

<sup>61</sup> SIDS (2008). Balance Social, 2007.

<sup>62</sup> Considerando el IPC promedio anual con fuente DNP, Estudios Económicos, Supuestos Balanza de Pagos.

<sup>63</sup> Este certificado se otorga a quienes viven en la calle o residen en hogares geriátricos o gerontológico privados, SIDS (2008). Balance Social, 2007.

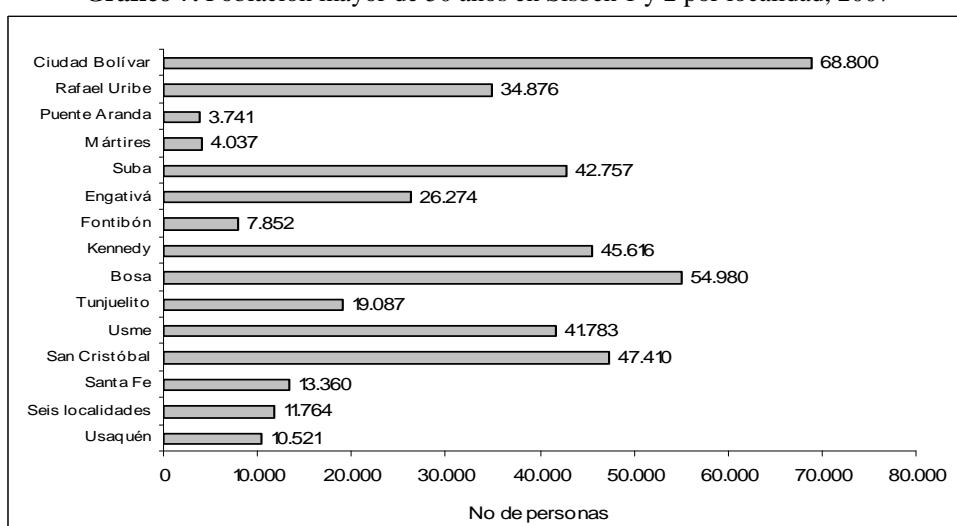
<sup>64</sup> SIDS (2008). Balance Social, 2007.

<sup>65</sup> Ibídem.

aproximación a esa población se obtiene mediante el cálculo del total de personas mayores de 50 años residentes en el Distrito<sup>66</sup>.

La base Sisbén registra 432.858 personas mayores de 50 años, residentes en Bogotá en 2007, las cuales, como se observa en el gráfico 7, se ubican en Ciudad Bolívar (15,9%), Bosa (12,7%) San Cristóbal (11%), Kennedy (10,5%), Suba (9,9%), Usme (9,7) y Rafael Uribe (8,1%). Es decir, estas localidades concentran cerca del 78% de la población mayor de 50 años en niveles 1 y 2 del Sisbén. En el grupo de localidades con menor participación en esta población se destacan: Mártires y Puente Aranda, cada una con un peso de 0,9% en el total, Fontibón (1,8%) y Usaquén (2,4%). En el gráfico se agrupa la población mayor de 50 años de otras seis localidades cuya participación en el total asciende a un 2,7%: Chapinero, Barrios Unidos, Teusaquillo, Antonio Nariño, Candelaria y Sumapaz. Se espera un mayor peso en la asignación de los subsidios a la demanda en las localidades con mayor población con edades superiores a los 50 años en los niveles 1 y 2 del Sisbén.

**Gráfico 7.** Población mayor de 50 años en Sisbén 1 y 2 por localidad, 2007



Fuente: DNP, DDS, GCV, Base Sisbén, noviembre de 2007.

Conforme a los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida aplicada en Bogotá en 2007, la ciudad contaba con 1.256.113 personas mayores de 50 años, de los cuales 471.750 personas se ubican en los dos primeros niveles del Sisbén.

El Distrito a través del proyecto 7217 llegó en 2007 a 26.746 personas mayores, un valor que representa el 6,2% de los mayores de 50 años en Sisbén 1 y 2<sup>67</sup>. El número de atendidos corresponde a las dos modalidades: atención institucionalizada y subsidio a la demanda tipo A y B. Si se consideran adicionalmente los subsidios C y D, el peso del total de beneficiarios en la población mayor de 50 años en Sisbén 1 y 2 es del 11,4%.

#### 2.2.2 Eficacia en el cumplimiento de las metas

A diciembre 31 de 2007, la SDIS entregó a 24.964 personas mayores, subsidios mensuales directos para atender necesidades de alimentación, habitación y autocuidado. Algunas de estas personas mayores viven solas o están a cargo de menores de edad o de personas con discapacidad (subsidios A y B). Alrededor del 3,0% de los beneficiarios de la atención a la persona mayor mediante el subsidio a la demanda corresponde al subsidio tipo A que, aunque entrega el monto en dinero más alto, por política de la institución se irá reduciendo

<sup>66</sup> Se toman los mayores de 50 años puesto que esta edad constituye el límite inferior, para la entrega del subsidio a la demanda tipo A.

<sup>67</sup> Este porcentaje se calcula respecto del total de personas en la base Sisbén con corte a noviembre de 2007.

paulatinamente. La población total atendida mediante la modalidad de subsidio a la demanda en 2007 se incrementó en 5,8%, respecto del total registrado en 2006<sup>68</sup>.

En 2007, el proyecto no logra cumplir totalmente las metas o cupos programados (cuadro 8). De los 1.385 cupos programados en la modalidad de atención institucionalizada se ejecutan 1.377 para un cumplimiento del 99,4% y de los 22.386 cupos programados en el subsidio *B* se asignan 22.076, que corresponden al 98,6% de la meta (cuadro 8). El logro es todavía más bajo en lo que respecta al subsidio *A*, en el cual a pesar de que la meta se programó 9% por debajo del total ejecutado en 2006 (722 subsidios asignados), el cumplimiento para 2007 se ubicó en un 95% de los 715 cupos programados. El cumplimiento de las metas en la modalidad de subsidio a la demanda podría responder, en parte, a la implementación del debido proceso y el tener que otorgar la posibilidad de réplica en el momento de efectuarse el retiro de un beneficiario.

**Cuadro 8.** Proyecto 7217: Cumplimiento de metas, 2003, 2006, 2007

Indicador	Modalidad	2003	2006	2007
Cumplimiento de meta	Institucionalizado	100,0	100,0	99,4
	Subsidio <i>A</i>	99,7	92,3	95,0
	Subsidio <i>B</i>	99,9	99,2	98,6

Fuente Veeduría Distrital et al., 2005, 2007; cálculos a partir de SDIS, Balance Social 2008.

Preocupa no lograr una cobertura del 100% y en particular en medio de una política en la cual se espera que cada cupo que se disminuya en el subsidio *A* implique un aumento de 2 del tipo *B*. Esta situación además de estar asociada a la eficiencia en la ejecución de metas, genera implicaciones en materia de equidad al frenar el acceso de quienes durante largo tiempo se encuentran en lista de espera.

A los 1.200 cupos existentes en 2003, la administración Garzón logró anexar 177 cupos orientados a la atención a la persona mayor en la modalidad institucionalizada. Esto significa un incremento entre 2003 y 2007, del 14,8% en el total de cupos ejecutados. En esa modalidad el mayor incremento en cobertura se produce en 2007, año en el cual se programó la expansión de 150 cupos. De ese total, 100 cupos se programaron para atender personas mayores en abandono y con limitaciones físicas y mentales, que requieren cuidados en medicina, enfermería, rehabilitación o servicios afines. Los 50 cupos restantes se orientaron a personas mayores con deterioro físico a causa del consumo de sustancias psicoactivas para lo cual se suscribió el Convenio Balcanes<sup>69</sup>.

En la modalidad de subsidio a la demanda, los cupos ejecutados del tipo *A* se reducen en un 22% entre 2003 y 2007, el subsidio *B* aumenta en 5,3%<sup>70</sup>. Al considerar los 458 cupos de subsidios tipo *E* incorporados en 2006 al subsidio *B*, el aumento en cupos ejecutados entre 2003 (20.968 cupos) y 2007 (21.618 cupos) es apenas de 3,1%. Ahora bien, si se toma el total de cupos ejecutados entre los dos años (subsidio *A* y *B*) para apreciar alguna compensación en la variación tan drástica efectuada en el subsidio tipo *A*, se observa que la pasada administración sólo logró un incremento de 2,1% en el total de subsidios directos financiados con recursos distritales. Afortunadamente, en 2007 se ingresaron 3.000 nuevos cupos en subsidios financiados con recursos de la Nación, a través del Consorcio Prosperar (subsidio *D*)<sup>71</sup>. El subsidio *D* entrega a la persona mayor \$75.000 mensuales.

<sup>68</sup> El incremento es de 8,1% si se excluyen del 2006, los 488 beneficiarios del subsidio *E*, que se integró en ese año al subsidio tipo *B*. El subsidio *E* entregaba \$80.000 en 2005 y correspondía a cupos metropolitanos orientados a atender personas con características similares a las exigidas para acceder al subsidio tipo *A* o *B*, provenientes de la modalidad institucionalizada, en situación de desplazamiento o personas remitidas por otros proyectos de la Secretaría Distrital de Integración.

<sup>69</sup> SDIS (2008). Balance Social 2007.

<sup>70</sup> Este porcentaje se obtiene tomando el total de cupos para el subsidio tipo *B* ejecutados en 2007. Es decir, sin considerar que en 2006 se anexaron al tipo *B*, 458 subsidios tipo *E*. Lo que significa que el valor correspondiente al tipo *B* como tal es más bajo.

<sup>71</sup> SDIS (2008). Balance Social 2007.

Durante 2007 se atendieron 12.651 personas a través de la modalidad subsidio tipo *D*. A diciembre de 2003, los beneficiarios de este subsidio ascendieron a 5.126 personas. Es decir, que de 2003 a 2007 el incremento en el número de subsidios financiados con recursos de la Nación superó el 146%<sup>72</sup>.

### 2.2.3 *La eficiencia del proyecto: rotación, eficiencia de la gestión y eficiencia económica*

La rotación de los cupos es un indicador de eficiencia pues al no lograr retener al beneficiario en el proyecto se interfiere el proceso desarrollado, a menos que la causa de retiro sea la muerte o el cumplimiento en los objetivos trazados por el programa. En 2007 cada 9 cupos ejecutados a través de la modalidad de atención institucionalizada fueron utilizados, en promedio, por 7 personas mayores (cuadro 9). De los cupos liberados y asignados a nuevos beneficiarios se encuentran 25 correspondientes a personas mayores para quienes se efectuó inclusión a medio social, pasando de la modalidad Institucionalizada a la de Subsidio a la Demanda.

**Cuadro 9.** Proyecto 7217: Indicadores de eficiencia, 2003, 2006, 2007

Indicador	Modalidad	2003	2006	2007
Índice de rotación	Institucionalizado	1,23	1,00	1,29
	Subsidio A	1,09	1,08	1,10
	Subsidio B	1,08	1,07	1,10

Fuente Veeduría Distrital et al., 2005, 2007; cálculos a partir de SDIS, Balance Social 2008.

En la modalidad de subsidio a la demanda bien sea del tipo *A* o *B*, el índice de rotación es más alto que el descrito para la atención institucionalizada. En ésta, de cada 9 cupos ejecutados en 2007 se beneficiaron unos 8 personas mayores (cuadro 9).

**Cuadro 10.** Proyecto 7217: Indicador de eficacia de la gestión, 2004, 2007

Año	Ejecución	Meta física	Indicador de Eficacia (%)
2003	21.911		
2004	21.606	21.600	98,1
2006	24.053		
2007	24.132	24.486	18,2

Nota: Incluye el total de cupos ofrecidos en la modalidad de atención institucionalizada y subsidio a la demanda (subsidio *A* y *B*)

Fuente: Veeduría Distrital et al., (2005); cálculos a partir de SDIS Balance Social 2006 y 2007.

Al culminar la administración de Luis Eduardo Garzón, el proyecto 7217 no logra recuperar sus niveles de eficiencia en la gestión, antes bien se aparta mucho más del valor del indicador correspondiente al cumplimiento total (100%) del **avance obtenido** como proporción del **avance programado**. En otras palabras, el indicador de *eficacia de la gestión* que para el período 2003-2004 alcanzó un valor de 98,1%, entre 2006 y 2007 se reduce al 18,2% (cuadro 10). El aumento en el indicador de *eficiencia de la gestión*, que relaciona costos totales ejecutados por unidad de logro, frente a la proporción originalmente programada, incluido en el cuadro 11, da también cuenta del aumento en la ineficiencia en la ejecución del proyecto entre 2003 y 2007, período en el cual se genera un aumento de dos puntos porcentuales en ese indicador.

**Cuadro 11.** Proyecto 7217: Indicadores de eficiencia económica, 2003-2007

Indicador	2003	2006	2007
GT <sub>t</sub> /L <sub>t</sub> (1)	1.352.362,6	1.541.746,7	1.607.632,5
GT <sub>p</sub> /L <sub>p</sub> (2)	1.360.834,5	1.527.254,5	1.585.388,9
Eficiencia de la gestión (1)/(2)	0,99	1,01	1,01
Elasticidad Logro/Gasto*	0,0317		0,0712

\* El primer valor corresponde al período 2003-04 y el segundo 2006-07.

Fuente: Veeduría Distrital et al., (2005); cálculos a partir de SDIS Balance Social 2006 y 2007.

<sup>72</sup> SDIS (2004). Balance Social 2003; SDIS (2008). Balance Social 2007.

El cuadro 11 incluye también la elasticidad logro-gasto como medida de la eficiencia en la gestión del proyecto. Se infiere que luego de una gestión buena entre 2003 y 2004, en la cual una reducción de 1% en el gasto incurrido en el proyecto estuvo acompañada de una disminución en el total de personas atendidas muy por debajo del 1%, dando lugar a una *elasticidad logro-gasto* de 0,0317, se pasa a otra deficiente de 2006 a 2007. Se afirma que en este último período la *elasticidad logro-gasto* es deficiente pues está asociada a un aumento en el gasto superior al producido en el número de personas atendidas al cual está asociado<sup>73</sup>.

#### 2.2.4 Equidad en el acceso

Una primera aproximación a la equidad en el acceso a los beneficios derivados del proyecto se logra comparando la distribución de personas mayores en condiciones de pobreza a lo largo del Distrito, con la correspondiente a los subsidios asignados. El cuadro 12 incluye información de la concentración de población mayor de 50 años en niveles 1 y 2 de Sisbén en un conjunto de localidades con las participaciones más altas, o más bajas, en el total de personas clasificadas en esos niveles del Sisbén.

**Cuadro 12.** Distribución porcentual de los subsidios y la población mayor de 50 años en Sisbén 1 y 2, 2007

Localidad	% Personas Sisbén 1 y 2 en total Distrito	% en subsidios totales A y B
Ciudad Bolívar	15,9	14,3
Bosa	12,7	9,7
San Cristóbal	11,0	8,2
Kennedy	10,5	8,2
Suba	9,9	5,8
Usme	9,7	9,7
Rafael Uribe	8,1	9,9
Engativá	6,1	6,3
Chapinero	0,7	1,2
Barrios Unidos	0,7	2,7
Candelaria	0,5	0,7
Antonio Nariño	0,5	1,0
Teusaquillo	0,1	0,0
Total Bogotá	432.858	24.936

Fuente: DNP-GCV, 2008. SDIS, Balance Social 2007 y gráfico 7.

Conforme al cuadro 12, a mayor concentración de población en Sisbén 1 y 2 para una localidad dada, mayor participación en el total de subsidios tipo A o B entregados en 2007. Es decir, la distribución de los subsidios guarda proporción con la concentración de población adulta mayor en las distintas localidades.

#### 2.2.5 Percepción de las personas mayores en la modalidad subsidio a la demanda

**Cuadro 13.** Distribución de los encuestados según edad, 2008

Rango de edad	# Encuestados	%
50-60	22	4,2
61-70	187	35,3
71 - 80	218	41,1
81 y más	103	19,4
Total	530	100,0

Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a personas mayores institucionalizadas realizada por la Veeduría Distrital, 2008; Veeduría et. al., 2007.

<sup>73</sup> Al tiempo en que el avance en personas atendidas entre 2006 y 2007 medido como proporción del total de beneficiarios en el primer año es de 0,003284, el aumento en el gasto en el mismo período expresado como proporción del registrado en 2006 es de 0,046159.

En 2008, la encuesta se aplicó a 193 hombres y 337 mujeres beneficiarios de un *subsidio a la demanda*, es decir a una muestra de 530 personas, representativa de los que acceden al proyecto. La edad promedio de los entrevistados es de 73 años, sin presentarse mayores diferencias entre hombres y mujeres. En el cuadro 13 se presenta la distribución de los encuestados en 2008 conforme a edad. Los encuestados residen en las localidades del Distrito exceptuada Sumapaz y pertenecen en su mayoría, al estrato 2 utilizado para el pago de servicios públicos (60%). 20,9% de los encuestados ocupa una vivienda de estrato 1 y el 18,3% una de estrato 3.

La encuesta se aplica en los espacios en los cuales se realizan los talleres de desarrollo humano, por tanto, no es fácil evitar su aplicación a personas que perciben *subsidios C y D*, que dada su fuente de financiamiento, no son objeto de evaluación. La distribución de los encuestados en función del tipo de subsidio percibido es: 71 beneficiarias de *subsidio A* (13,4% encuestado), 257 en *subsidio B* (48,5%), 103 de *subsidio C* (19,4%) y 99 de *subsidio D* (18,7%).

#### *El contexto familiar*

La vulnerabilidad de las personas mayores está asociada tanto a su dependencia física como mental, a lo cual se suma el riesgo de ser violentados cuando tienen alguna discapacidad al representar una mayor carga para la familia. Las personas mayores en situación de discapacidad requieren más ayuda para cubrir necesidades como alimentación o vestido, de ahí la importancia del subsidio monetario que puede contribuir a impulsar su autonomía y autoestima. De una u otra forma, en el país, la dependencia de la personas mayor recae, en primer lugar, entre sus familiares, la institución aparece en última instancia, pues el rol de la familia como protectora frente a los múltiples problemas propios de la vejez no es fácil de reemplazar.

En 2008, tal como se ha registrado en las encuestas anteriores, dos terceras partes de los entrevistados (70%) vive con alguien y esa es una condición permanente para 366 entre los 370 personas mayores que no viven solas. En ese año el 98% de las 366 personas mayores que permanentemente vive con alguien, lo hace con sus familiares o con su pareja. Siete entrevistados vive con conocidos y uno con amigos. La participación de las personas mayores que se rota entre hogares es relativamente baja, 4 entre 370 personas mayores que acostumbran a vivir con alguien.

**Cuadro 14.** Jefatura del hogar según rango de edad

Rango de edad	% Jefes de hogar		2008	
	2005	2007	% de Jefes de hogar	# Encuestados
49 - 65	72,1	67,0	44,7	94
66 - 75	56,6	58,5	43,6	227
76 y más	39,0	48,3	51,2	209
Total	52,4	57,2	46,8	530

Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a personas mayores institucionalizadas realizada por la Veeduría Distrital, 2008; Veeduría et. al., 2007.

El 46,8% de los entrevistados en 2008 manifiesta ser jefe de hogar (cuadro 14). Ciento cincuenta y dos de los 248 jefes de hogar son mujeres, dejando entrever los niveles de pobreza que pueden imperar, pero también la connotación de una sociedad con tendencias matriarcales entre los más pobres. Al igual que en años anteriores y como es de esperar, la jefatura de hogar es más frecuente entre los más jóvenes. La jefatura de hogar decrece conforme se avanza en edad, pero preocupa su peso en el total y en particular entre las personas con edades que van de los 66 a los 75 años. Esta preocupación radica en su condición de vulnerabilidad, a menos que los encuestados piensen que siguen ejerciendo ese papel basados en la tradición o el rol que ejercieron cuando eran laboralmente activos. Esa situación preocupa, cuando un 89,4% apenas percibe el subsidio.

### *Dificultades para acceder a un subsidio*

Las dificultades para acceder a un subsidio son de dos tipos. En primer lugar aparecen los problemas asociados al tiempo que se espera para ingresar al programa. En la medida en que la expansión de cupos no se acomode a la demanda potencial, el ingreso se hará básicamente ante la liberación de algún cupo al momento en que fallezca un beneficiario. Otras dificultades se asocian a la continuidad en la percepción del subsidio, a la organización de los procesos administrativos para el ingreso al programa y el cobro del subsidio.

Al realizar gestiones para obtener un cupo como beneficiario del subsidio monetario, 166 personas, es decir, un 22,6% de los encuestados manifiesta haber realizado muchos trámites. El 31,3% indica que se ha visto sometido a largas colas. Aunque reducido, existe un porcentaje de 2,6% de encuestados (14 personas mayores) que considera haber recibido maltrato verbal de parte de algún funcionario.

En el cuadro 15 se describe el tiempo transcurrido entre la inscripción y la asignación del subsidio. Entre las encuestas aplicadas en 2005 y 2008 se produce un cambio en el tiempo de espera para el acceso a un cupo, apreciando cómo cada vez es más difícil el ingreso al programa. Mientras en 2005, un poco menos de la tercera parte de entrevistados informaba haber esperado más de un año para ser seleccionado, en 2008 este grupo representa dos terceras partes del total de encuestados.

**Cuadro 15.** Tiempo entre la inscripción y la asignación del subsidio

Tiempo	Porcentaje en total de entrevistados		
	2005	2007	2008
Menos de un mes	10,1	10,9	5,3
De 1 a 3 meses	24,6	9,8	6,4
Más de 3 y menos de 6 meses	14,0	12,8	7,4
De 6 meses a 1 año	21,6	23,0	13,4
Más de 1 año	28,8	43,4	67,5
NS/NR	1,0	-	-
Total entrevistados	802	530	530

Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción personas mayores institucionalizadas realizada por la Veeduría Distrital, 2008; Veeduría et. al., 2007.

Entre los entrevistados que esperaron más de un año para acceder a un subsidio, 56 son beneficiarios del *subsidio A* (el 78,9% de beneficiarios de ese subsidio encuestado). Ciento sesenta y nueve personas esperaron más de un año para acceder al *subsidio tipo B*, lo que equivale al 65,8% de perceptores de ese subsidio. A 71 beneficiarios del *subsidio C* les tomó más de un año acceder a un cupo. Para 62 beneficiarios del *subsidio D*, el tiempo transcurrido entre la inscripción al programa y la asignación del cupo fue superior a un año. La encuesta incluyó 99 beneficiarios del *subsidio D*. El tiempo de espera ha sido por tanto, más amplio para las modalidades que otorgan un valor monetario más alto, subsidios tipo *A* y *C*. En el primero, todos los subsidios entregados tienen un valor de \$164.000, mientras que en el segundo se conjugan subsidios, por ese valor, con otros de \$84.000.

Una vez seleccionado, el proceso para obtener los beneficios del programa es considerado fácil para un poco más de la mitad de encuestados (278). Se han presentado dificultades pero éstas son manejables para el 21% de encuestados (113 personas). Existe sin embargo, un grupo de 139 personas (26%), para quienes el proceso conducente a la obtención de los beneficios una vez seleccionado, continúa siendo difícil. El principal mecanismo para comprobar la supervivencia es el certificado expedido por la notaría.

### *El subsidio y la calidad de vida de la persona mayor*

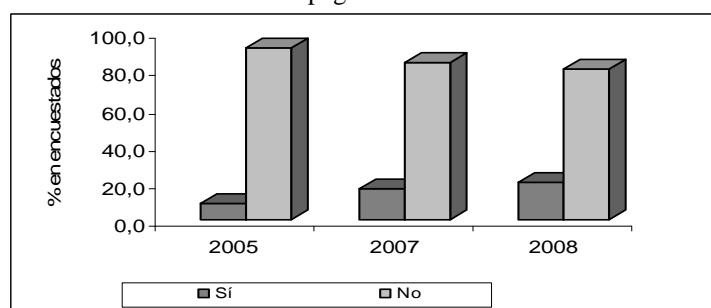
Como parte de los factores que determinan la calidad de vida de la persona mayor están los que acentúan su vulnerabilidad y que pueden hacerlo objeto de maltrato, a saber: la baja autoestima,

su dependencia física, la pérdida de rol social y los bajos niveles de ingresos que les obligan a vivir y depender económicamente de otros. La no percepción de ingresos constituye sin lugar a dudas, uno de los problemas más críticos que enfrenta la persona mayor y que le sitúan en situación de dependencia económica frente a sus familiares o al Estado. Aunque podría ser una respuesta inducida por el temor a perder el subsidio, para el 89,4% de las personas encuestadas, el subsidio constituye la única fuente de ingresos. Para 2008 apenas un 9,4% de los encuestados afirma recibir ayuda monetaria de parte de los hijos u otros familiares.

Entre los entrevistados, el 69,6% comparte los gastos del hogar y 262 de ellos aportan la totalidad del subsidio, 50 aportan la mitad. Los que aportan más de la mitad de su subsidio pero sin alcanzar la totalidad, o menos de la mitad de ése, representan, alrededor del 8% de los encuestados. Aunque la magnitud puede no ser mucha, su aporte sí es importante al reducir la vulnerabilidad del hogar y aumentar la autonomía e independencia de la persona mayor. En esta medida se hace relevante, la fluidez en la entrega del subsidio.

El gráfico 8 describe el retraso en la entrega en el subsidio. En 2005 8,3% de los encuestados indicó no haber recibido su subsidio a tiempo<sup>74</sup>, un porcentaje que ha venido aumentando paulatinamente hasta alcanzar 20% en 2008. En este último año, para 50 personas el subsidio se retrasó una semana, de 1 a 2 semanas para 23 y más de 1 mes para 25. El peso de los encuestados que enfrentaron un retraso en la entrega del subsidio es mayor entre los financiados con recursos de la Nación (subsidio D) y los Fondos de Desarrollo Local (subsidio C). En el primer caso, el 25,3% de los encuestados no percibió su subsidio a tiempo y el 23,3% de los beneficiarios del subsidio C reportó igual situación. Mientras tanto, el 12,7% de los encuestados que se benefician del subsidio A y el 18,7% de quienes indican acceder al subsidio B, enfrentaron retrasos en la entrega.

**Gráfico 8.** Ha habido retraso en el pago del subsidio durante los últimos 6 meses



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios subsidio a la demanda realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

Al otorgar autonomía y autoestima, la percepción del subsidio juega un papel importante en la forma en que se desarrollan las relaciones de la persona mayor con su núcleo familiar o con quienes convive. El 78,1% de los entrevistados manifestó que las relaciones familiares previas a su vinculación al proyecto eran buenas o muy buenas. Para el 17,5% sus relaciones familiares eran regulares y para 23 eran malas (4,3%).

El ingreso al proyecto incide en las relaciones familiares de la persona mayor a través de dos vías: el subsidio monetario percibido y la participación en los talleres de desarrollo humano. De hecho, para un 47,2% de los encuestados sus relaciones familiares han mejorado desde que ingresó al proyecto. El fruto de la estadía en el proyecto es la mejora en las relaciones familiares, un hecho que se produce en casi todos los casos, independientemente de cómo se daban ellas previo al ingreso al proyecto (cuadro 16). En el cuadro se aprecia la importancia de la estadía en el proyecto para los beneficiarios cuyas relaciones familiares eran malas o regulares.

<sup>74</sup> En los últimos 6 meses contados tomando como referencia la fecha de aplicación de la encuesta.

Las condiciones de vida del 91,1% de los encuestados han mejorado desde que se empezó a recibir el subsidio. Entre los aspectos mencionados, relacionados con esa mejora se destacan: la adquisición de alimentos (198 personas), el pago de arriendo o servicios (186), la contribución a los gastos del hogar (176) y la adquisición de medicamentos o el acceso a servicios de salud (139).

**Cuadro 16.** Cambio en las relaciones familiares con la vinculación al proyecto

Relaciones previo ingreso al proyecto	Relaciones después de ingreso al proyecto	2005	2007	2008
Muy buenas	Han mejorado	40,0	64,3	65,8
	Siguen igual	56,7	35,7	34,2
	Han empeorado	3,3	0,0	0,0
Buenas	Han mejorado	29,9	33,9	46,0
	Siguen igual	68,2	65,0	54,0
	Han empeorado	1,6	1,1	0,0
Regulares	Han mejorado	52,7	29,2	44,1
	Siguen igual	40,6	67,5	50,5
	Han empeorado	6,6	3,3	5,4
Malas	Han mejorado	52,2	30,8	47,8
	Siguen igual	46,4	51,3	8,7
	Han empeorado	1,4	18,0	43,5

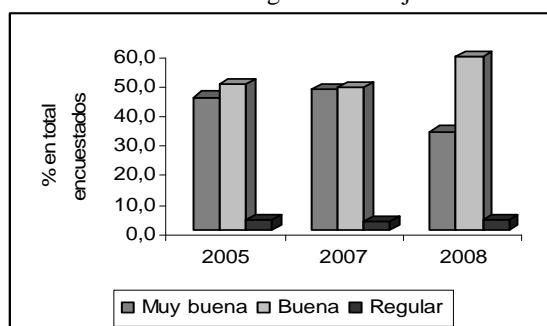
Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a personas mayores institucionalizadas realizada por la Veeduría Distrital, 2008; Veeduría et. al., 2007.

Los encuestados prefieren seguir recibiendo el subsidio monetario a otra alternativa como internarse en un albergue. En 2008, al igual que en los años anteriores, se aprecia la preferencia por ese subsidio entre el 96,8% de los encuestados. El porcentaje de entrevistados que reveló esa preferencia en 2003 alcanzó el 93,5% y 89,8% en 2007.

#### *El componente de desarrollo humano*

Como parte de los beneficios otorgados a través de la modalidad de subsidio a la demanda orientada a la atención de la persona mayor en pobreza, se realizan mensualmente actividades de desarrollo humano de cuyo planeamiento deben participar los mismos beneficiarios, para hacerlas acordes a sus intereses y necesidades. Al solicitar al encuestado que califique el trabajo de los talleristas, las respuestas obtenidas se concentran en las calificaciones, *bueno* o *muy bueno* (gráfico 9).

**Gráfico 9.** Calificación otorgada al trabajo de los talleristas



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios subsidio a la demanda realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

De 2005 a 2008, se mantiene la proporción de encuestados que califica el trabajo de los talleristas como *regular*, pero se genera una recomposición entre aquellos para los cuales ese trabajo es *bueno* o *muy bueno*. Al evaluar la distribución de las respuestas pero considerando la distribución según el género del encuestado, se encuentra que las mujeres tienden a otorgar las calificaciones más altas (*muy bueno*) y más bajas (*regular*). En 2008, los hombres califican el

trabajo de los talleristas como *bueno*. Adicional al subsidio en dinero y a la participación en los talleres de desarrollo humano, la persona mayor indica percibir servicios de salud de distintas entidades públicas y privadas que califican en un 26,1% como *muy buenos*, como *buenos* el 57,5% o como *regulares* el 11,4%.

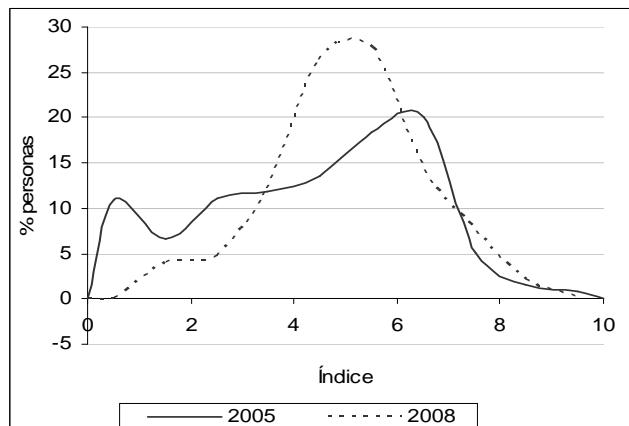
Otros servicios a los cuales se accede tienen que ver con actividades recreativas y deportivas, culturales, lúdicas, alimentación y manualidades. Las calificaciones otorgadas a éstos son en su mayoría, *buenas*, o *muy buenas*.

#### 2.2.5.1 El impacto del proyecto evaluado a través del indicador de facilidad del sostenimiento

En el Boletín de seguimiento al sector publicado por la Veeduría Distrital en 2005, se introdujo un indicador para evaluar el impacto de la modalidad de subsidio a la demanda. Este índice que se denominó *indicador de facilidad de sostenimiento* tiene sus bases en el enfoque de desarrollo de capacidades y fue construido utilizando *componentes principales*. El indicador se propone como una proxy de la autonomía para ejercer capacidades básicas, que de una u otra forma se quieren impulsar en el marco del proyecto. El *indicador de facilidad de sostenimiento* varía entre 0 y 10, indicando un mayor nivel de autonomía a medida en que se avanza hacia 10.

El ingreso y la posibilidad de aporte a los gastos del hogar juegan un papel relevante en la construcción del indicador, además de otras variables como el estrato de la vivienda de la persona mayor, su edad, condición de jefatura y personas con las que convive. En el gráfico 10 se describe la distribución de los beneficiarios del proyecto conforme al valor del indicador calculado para 2005 y 2008.

**Gráfico 10.** Indicador de facilidad de sostenimiento



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios subsidio a la demanda realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

Entre 2005 y 2008 se produce una mejora en el *índice de facilidad de sostenimiento*, en la medida en que se reduce la proporción de personas mayores para los cuales el valor del indicador es inferior a 3,5 mientras aumenta el peso de las personas con un índice entre 3,5 y 6,5. Se genera también un aumento en las personas mayores con puntajes superiores a 6,5. El valor promedio del indicador obtenido para 2008 es de 4,62 sin presentar diferencias muy significativas entre los valores correspondientes a hombres y mujeres. El valor promedio obtenido en 2005 era de 4,36.

En términos del tipo de subsidio percibido, como es de esperar y dada la mayor capacidad de aporte a los gastos del hogar, el valor más alto del índice corresponde a los perceptores del *subsidio A* (índice de 5,03), seguido por el *subsidio D* (4,77), el *C* (4,69).y finalmente el *subsidio B* (4,42).

Los resultados anteriores son consistentes con los obtenidos al evaluar el impacto del proyecto en 2006 y en particular del subsidio tipo B<sup>75</sup>. En ese año se encontró un efecto positivo del subsidio sobre el nivel de bienestar del beneficiario. El impacto era mayor para las personas en el rango de vejez avanzada (80 años y más) y entre quienes tienen la posibilidad de dejar su trabajo o de percibir algún tipo de transferencia<sup>76</sup>, que son principalmente las personas en el rango de vejez intermedia (70 a 80 años). Dicha evaluación diferencia tres formas a través de las cuales el subsidio monetario puede impactar y por ende tres vías para el accionar de la política: el *efecto sustitución* ya mencionado, un *efecto ingreso* que consiste en un aumento en el ingreso equivalente al valor del subsidio y finalmente un *efecto multiplicador* que ocurre cuando los ingresos aumentan en una proporción mayor al valor del subsidio, puesto que el beneficiario utiliza parte del mismo a manera de inversión (para adquirir bienes que serán vendidos, por ejemplo).

#### 2.2.6 La percepción de la persona mayor institucionalizada

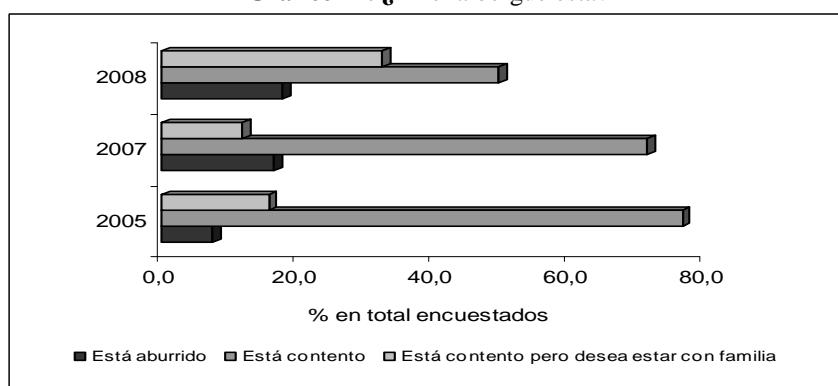
La encuesta aplicada en 2008 a los beneficiarios de la modalidad institucionalizada conserva el tamaño de muestra de 2007, 169 entrevistados, de los cuales 87 (51%) están en condición de *dependencia* y el porcentaje restante pertenece a la submodalidad *semifuncional*<sup>77</sup>. Al considerar el sexo, el 63% de entrevistados son hombres.

El 33% de los entrevistados tiene una edad entre 67 y 74 años y el 28% está en el rango de edad 75 a 82 años. La edad de un 24% de encuestados oscila entre 59 y 66 años. La edad promedio de la población encuestada es de 70 años. Los de menor edad (51-58 años) participan con el 9% de la muestra y los mayores de 83 años con el 5%. En promedio, los entrevistados han pasado unos 3 años en el albergue con un tiempo de estadía máxima de 21 años.

#### Relación con los demás y grado de satisfacción general

Desde el primer Boletín publicado a finales de 2005, la Veeduría Distrital ha insistido en la relación existente entre el grado de satisfacción y la calidad de los servicios ofrecidos y entre estos dos aspectos y el desarrollo de las relaciones al interior del albergue. En el gráfico 11 se aprecia cómo a lo largo de los años ha crecido el grado de insatisfacción en el albergue. En la encuesta de 2005, apenas un 7,4% de los encuestados manifestó estar aburrido en el albergue y en la aplicada en 2008, el porcentaje se incrementa a 17,8%.

Gráfico 11. ¿En el albergue está?



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios modalidad institucionalizada realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

<sup>75</sup> Altamar R., Paula C. (2006), Evaluación de impacto del proyecto Atención para el bienestar de la persona mayor en pobreza en Bogotá D.C. 2006.

<sup>76</sup> Definido como efecto sustitución.

<sup>77</sup> La condición de dependencia y la de semifuncional han sido definidas respecto del nivel de discapacidad y tienen que ver con la capacidad para realizar las actividades básicas de la vida.

La participación del grupo de personas mayores que a pesar de estar contento preferiría vivir con su familia prácticamente se duplica entre 2005 y 2008 (gráfico 11). Desde cualquier punto de vista, la familia es y seguirá siendo el espacio ideal para la convivencia de toda persona. Ante esta realidad y dada una mayor presencia de la familia a través de visitas a la persona mayor en el albergue, es factible que éste se incline a vivir con sus familiares. Según la encuesta aplicada en 2005, el 53,7% de las personas mayores en instituciones recibía una visita de familiares o amigos con cierta regularidad y para 2008 ese porcentaje aumenta al 59%.

Un elemento adicional que motiva el deseo de vivir con la familia podría estar relacionado con la forma en que se dan las relaciones con los residentes del albergue. De 2005 a 2008 se presenta un incremento entre los que afirman tener problemas con la mayoría de compañeros (cuadro 17). Este crecimiento ha sido continuo pasando de menos del 1% en 2005 a 1,8% en 2006, 4,4% en 2007 y finalmente 7% en 2008. De las 12 personas mayores entrevistados en 2008 que tienen problemas con la mayoría, 2 indican estar contentos en el albergue, otros 2 aunque están contentos les gustaría estar con su familia y los demás están aburridos. La edad media del grupo que tienen problemas con la mayoría es de 67,4 años, por debajo de la media de los encuestados (70 años). Cuatro entre los 12 que presenta problemas con la mayoría son mujeres.

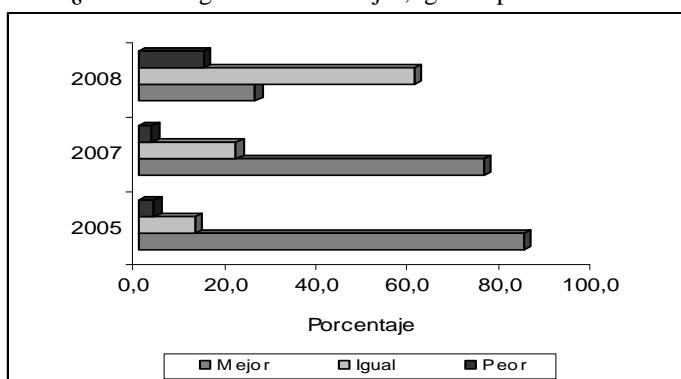
**Cuadro 17.** Cuénteme de sus compañeros y compañeras en el albergue (%)

Relación	2005	2007	2008
Ha habido problemas con algunos pero ahora se la llevan bien	-	5,9	11,8
Se lleva bien con todos	71,9	74,0	50,9
Tiene problemas con la mayoría	0,8	4,7	7,1
Tiene varios amigos pero con otros hay problemas	27,3	15,4	30,2
<b>Total entrevistados</b>	<b>121</b>	<b>169</b>	<b>169</b>

Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a personas mayores institucionalizadas realizada por la Veeduría Distrital, 2008; Veeduría et. al. 2007.

Para 2008, las dificultades con los otros siguen asociadas al tener que convivir con gente que no le agrada (69 personas), el mal uso de los espacios comunes (31 personas) y el abuso de los otros frente a las pertenencias (9 personas). Las respuestas a la pregunta *¿en el albergue se siente mejor, igual o peor a como vivía antes?* a lo largo de los años de aplicación de la encuesta, aparecen también en relación al mayor peso del número de personas que se siente aburrido en el albergue.

**Gráfico 12.** ¿En el albergue se siente mejor, igual o peor a como vivía antes?



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios modalidad institucionalizada realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

El gráfico 12 muestra claramente cómo ha venido ganando participación el grupo de personas que se siente peor en el albergue. Toma importancia el conjunto de encuestados para quienes la vida en el albergue es igual a la que llevaban antes, situación que estaría bien para aquellos que han pasado del seno familiar a la institución pero no para los que vienen de la calle.

### *La calidad de los servicios ofrecidos*

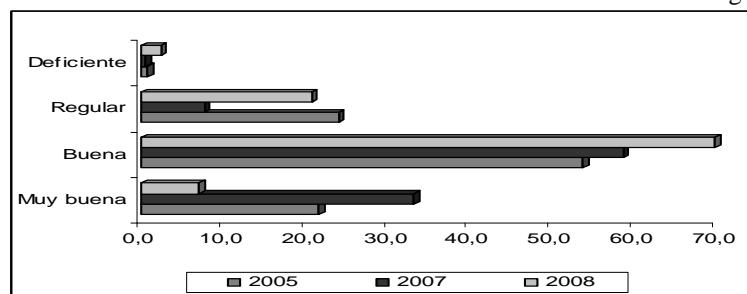
En el albergue, la persona mayor se beneficia de techo, alimentación, servicios básicos de atención en salud, recreación, talleres de desarrollo humano y en algunas ocasiones participa de otras actividades como la siembra de hortalizas y la preparación de los alimentos. Esos beneficios y la atención brindada por el personal encargado del albergue, crean una percepción sobre la calidad de los servicios.

Al preguntar por las características de amplitud, humedad, ventilación e iluminación de la habitación asignada en el albergue, que generalmente se comparte con otros, se encuentra que para cerca de la cuarta parte de los entrevistados (131 entre 169), su habitación es amplia. Un 95% indica que ésta es iluminada, e igual porcentaje que cuenta con ventilación. Solamente 16 personas indican que la habitación asignada es húmeda. Estas respuestas son similares a las obtenidas en años anteriores.

Frente a las condiciones de aseo de los baños, éstos se mantienen limpios para 163 encuestados que representan el 96%. La calificación es más baja en lo que se refiere a la seguridad de los baños, es decir que permitan bañarse sin sufrir un accidente. Veinticuatro entrevistados el 14%, indican que los baños no son seguros. La percepción frente a qué tan limpias se mantienen las zonas comunes es también positiva (167 encuestados). Los encuestados consideran que las zonas comunes se adecuan a sus necesidades (96%). Para 144 personas la atención en salud, incluidos los medicamentos recibidos en el albergue, es oportuna. El 98% de los entrevistados indica que los profesionales en salud que le atienden en el albergue, son considerados y le brindan un trato apropiado.

Al preguntar por la alimentación, se aprecia un grupo de 39 personas para quienes la cantidad suministrada es escasa. Este porcentaje prácticamente se ha doblado de 2005 a 2008 al pasar del 11,5% en el primer año a 23% en el segundo, con la consiguiente reducción en la proporción de encuestados para quienes la cantidad de alimentos suministrados es apenas suficiente (84% en 2005 y 76% en 2008). El gráfico 13 describe la evolución en la percepción de la calidad de los alimentos entre 2005 y 2008.

**Gráfico 13. Calificación de la calidad de la alimentación en el albergue**



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios modalidad institucionalizada realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

Del gráfico 13 se colige cómo la proporción de encuestados de la modalidad institucionalizada, que califica la calidad de la alimentación como *muy buena* se redujo entre 2005 y 2008, no obstante haber representado la tercera parte de los entrevistados en 2007. Entre los dos años gana en importancia el grupo que considera que la alimentación es *buena*.

### *Los talleres de desarrollo humano*

En 2008, 108 de 169 encuestados asistía a los talleres realizados en el albergue para estimular el desarrollo personal y crecimiento. A ellos, excepto por una persona, les gusta la forma en que éstos se realizan y por tanto no deben ser modificados. Entre 2005 y 2008 decrece la

participación en los talleres. En el último año apenas un 64% de entrevistados participa de los talleres. La tendencia es la misma para diferentes grupos de edad (cuadro 18).

**Cuadro 18.** Porcentaje de personas que asiste a los talleres según rango de edad

Rango de edad	2005	2007	2008
50-60	85,7	72,7	60,0
61-70	75,7	56,3	59,7
71-100	70,5	84,3	68,8
Total	74,4	72,2	64,0

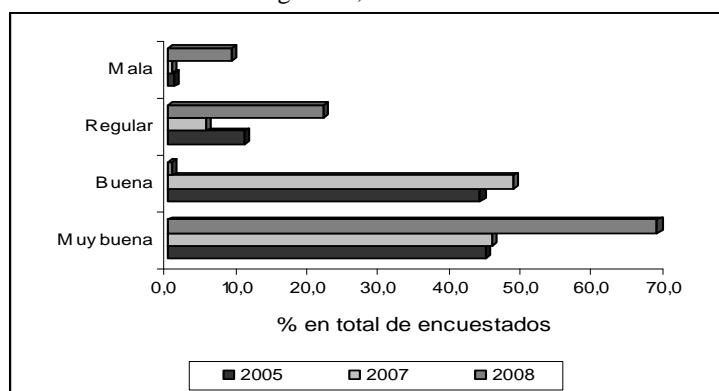
Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a personas mayores institucionalizadas realizada por la Veeduría Distrital, 2008; Veeduría et. al., 2007.

Entre las actividades no desarrolladas en los talleres y que se recomienda incluir sobresalen: agricultura, artesanías, cerámica, jardinería, juegos didácticos, tejidos o telares y manualidades.

#### *Preferencia por un subsidio monetario*

De uno u otro modo, la preferencia por percibir un subsidio en dinero frente a residir en el albergue, está asociada a la calidad de los servicios ofrecidos y a la convivencia en éste. En la encuesta aplicada en 2008, la atención, en general, recibida en el albergue, es calificada como *muy buena* por el 69% de encuestados. El 22% manifestó que la calidad de la atención era *regular*, un porcentaje más alto frente a años anteriores (gráfico 14). Junto a este grupo viene ganando importancia los que califican la atención como *deficiente*.

**Gráfico 14.** Calificación en general, de la atención recibida en el albergue



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios modalidad institucionalizada realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

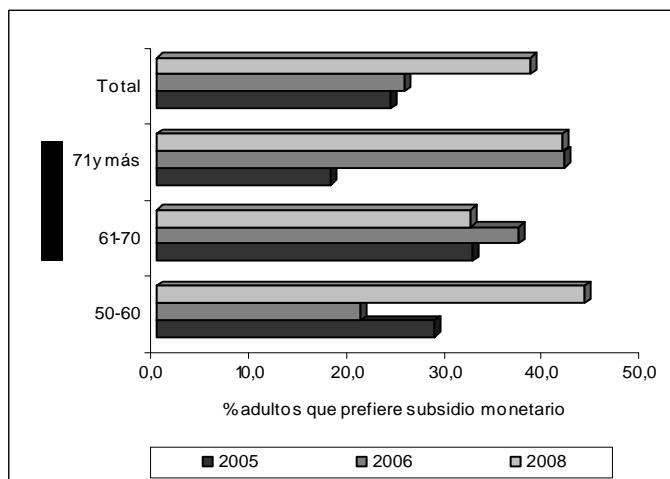
Una mayor proporción de personas para quienes la atención en el albergue es *regular* o *deficiente*, guarda concordancia con la calificación otorgada a la alimentación y las respuestas a la pregunta cómo se sienten en el albergue descritas previamente.

Durante 2008, 65 personas (38,5% de los encuestados) preferían recibir un subsidio monetario a estar en el albergue (gráfico 15). Este porcentaje es más alto que el registrado en 2005 y 2007 (entre 24 y 25 por ciento de encuestados). Del total de personas que en 2008 prefiere un subsidio monetario, 40 son hombres (24%).

Del gráfico 15 se concluye que la inclinación hacia un subsidio monetario es más marcada entre los más ‘jóvenes’ (50 a 60 años) y entre los más adultos (71 y más años). Un poco más de la tercera parte de las personas que preferirían un subsidio monetario corresponde al hogar Santa Teresa de Yorneth, es decir, 22 personas, lo que equivale al total de encuestados en esa Entidad y todas ellas en la modalidad *semifuncional*. Otra institución con una participación importante entre los que prefiere un subsidio monetario es San José en Funza: 11 personas de un total de 12 encuestados en esa Entidad en *condición de dependencia*. El hogar Nazareth en Zipaquirá aporta

9 personas que se inclinan por el subsidio monetario<sup>78</sup>. A los hogares, Franciscanas de Santa Clara (Bogotá) y Francisco y Clara (Fusagasugá) corresponde el 7,7% y 9,2% de los que quieren el subsidio monetario, respectivamente.

**Gráfico 15.** ¿Preferiría recibir un subsidio monetario a estar en el albergue?



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios modalidad institucionalizada realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

En 2008, la Secretaría de Integración Social efectuó la inclusión social de 25 personas mayores institucionalizadas a la modalidad de subsidio a la demanda. A final de ese año se contó con una población total atendida de 1.782 personas lo que significa que quienes se sometieron a cambio de modalidad representaron el 1,4% de la población total atendida en ese año. A la forma en que vienen operando los albergues y el descontento de las personas mayores se suman, tal como lo anota la misma Secretaría en el Balance Social de 2007, las debilidades de esa institución en el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de los contratos de la modalidad y la falta de experiencia del equipo interdisciplinario del Hospital San Blas para abordar la intervención en la vida institucional de las personas mayores<sup>79</sup>.

#### 2.2.7 Las principales conclusiones

El proyecto 7217 llega a la persona mayor más pobre<sup>80</sup>, pero la política distrital está apuntando a lograr mayor cobertura, entregando menos plata entre los que se benefician de un subsidio a la demanda. Se quiere reducir el número de subsidios que entrega un mayor valor en dinero (subsidio A) para incrementar los correspondientes al tipo B, pero entre 2003 y 2007 apenas se obtiene un incremento neto de 2,1% en el total de cupos, lo que significa un deterioro en la gestión del proyecto. Esa situación se da cuando, aún incluyendo los subsidios financiados a través de los Fondos de Desarrollo Local o los nacionales y considerando la atención institucionalizada, apenas se logra cubrir el 11,4% de la población en niveles 1 y 2 del Sisbén, mayor de 50 años, residente en el Distrito.

Para 2007, el proyecto no logra cumplir las metas (cupos) programadas para los subsidios tipo A o B, con implicaciones en materia de equidad si se considera el grupo de personas en lista de espera. El proyecto tampoco cumplió las metas trazadas en la modalidad institucionalizada para 2007. Las consecuencias podrían ser peores a no ser por el incremento de 3.000 subsidios financiados por la Nación (subsidio D), que entregan \$75.000 mensuales y que al contrario de los distritales se aumentaron en 146% entre 2003 y 2007.

<sup>78</sup> En el hogar Nazareth se encuestaron 15 personas todas en la modalidad *semifuncional*.

<sup>79</sup> La Secretaría Distrital de Salud ha efectuado un convenio con el Hospital San Blas, a través del cual se atienden en 50 cupos, los adultos con limitación física o mental (SDIS, Balance Social 2007).

<sup>80</sup> Población adulta mayor en Sisbén 1 y 2.

Tanto el *indicador de eficacia* que evalúa el avance obtenido como proporción del avance programado, como el de eficiencia que relaciona los costos totales ejecutados por unidad de logro con la proporción originalmente programada y la *elasticidad logro-gasto*, llevan a concluir problemas de gestión en la ejecución del proyecto. Para el período 2003-2004, el indicador de eficacia es de 98,1% y entre 2006 y 2007 se reduce a 18,2%, alejándose del cumplimiento total (100%). Así mismo, de una gestión considerada buena en el primer período se pasa a otra deficiente en el segundo, cuando se hace uso del indicador de *elasticidad logro-gasto*.

El subsidio monetario sigue siendo importante para aumentar la autonomía y calidad de vida de la persona mayor en pobreza y vulnerabilidad pero, se requieren esfuerzos en aras de reducir los trámites, todavía difíciles para muchos beneficiarios del proyecto. Entre los beneficiarios de la modalidad institucionalizada viene en aumento la insatisfacción, plasmada en el número que se siente aburrido en el albergue, en los que no están de acuerdo con la cantidad de alimentos suministrada, en la menor participación en los talleres de desarrollo humano y en la proporción que califica la atención, en general, del albergue como *regular* o *deficiente*. En relación con esta insatisfacción aparecen las debilidades que manifiesta la Secretaría para adelantar el seguimiento a las obligaciones de los contratos.

### 2.3

#### **Atención integral para la inclusión social de ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle: Proyecto 7312**

El Distrito ofrece atención al ciudadano habitante de calle entre los 22 y 59 años de edad<sup>81</sup> a través del proyecto 7312 ejecutado mediante 4 modalidades: (i) *Acercamiento*; (ii) *Acogida* de la cual hacen parte los *hogares de paso día y noche*; (iii) *Escuelas de vida para la inclusión social* que ofrece servicios de alojamiento temporal y actividades en centros de desarrollo personal —Transitorio, Balcanes San Cristóbal, Suba y Comunidades de vida (Comunidad Terapéutica el Camino)—; y (iv) *Enlace social* que otorga acompañamiento y seguimiento al egresado, formación para el trabajo y oportunidades para la generación de ingresos.

El *acercamiento* está orientado a identificar la población residente en zonas de alto deterioro urbano y a remitirle, conforme a la necesidad, a los diferentes proyectos adelantados en el Distrito. En los *hogares de paso* se adelantan actividades de desarrollo personal, salud, promoción social, arte, seguridad y convivencia y se provee albergue en la noche en el hogar que lleva ese nombre. La SDIS opera directamente uno de los hogares de paso día y ha contratado la operación de los servicios de otro, los del hogar que opera en la noche y los suministrados en el hogar de paso día-noche.

La modalidad *Escuelas de vida para la inclusión social* se fundamenta en estrategias de intervención en las cuales la condición de interno o seminterno obedece a necesidades terapéuticas identificadas y diagnosticadas por el equipo de Acercamiento y acogida. El ingreso a los servicios ofrecidos a través de esta modalidad es voluntario, excepto en los casos en los que la remisión obedece a un diagnóstico de cuadro clínico crónico<sup>82</sup>. Los *servicios de alojamiento temporal* en esta modalidad, se entregan a personas o familias en zonas de alto deterioro urbano por un periodo de 9 meses. En el *Centro de desarrollo personal transitorio*, además de la atención terapéutica se realizan procesos de formación en artes y oficios. En los *Centros de desarrollo personal* (Balcanes en San Cristóbal y Suba) y *Comunidades de vida*

---

<sup>81</sup> La población con una edad inferior a los 22 años puede acceder a los servicios ofrecidos en IDIPRON.

<sup>82</sup> SDIS, pagina Web.

(*Comunidad Terapéutica el Camino, Comunidad de vida I y II*<sup>83</sup>), adicional a los procesos de intervención terapéutica individual y grupal se adelantan actividades de formación ocupacional.

La modalidad *Enlace social* aparece ante la necesidad de adelantar tareas orientadas a la construcción de competencias y habilidades laborales, sociales y afectivas del beneficiario y a la formación de una conciencia ciudadana que garantice a lo largo del tiempo, procesos de inclusión social estables.

#### 2.3.1 La población objetivo del proyecto: los resultados del Censo de 2004

Los resultados del censo de población habitante en calle efectuado en 2001, por el DANE en convenio con IDIPRON, arrojaron una población total de 10.477 personas<sup>84</sup>. En 2004 se realizó un nuevo censo encontrando una población de 13.415 personas en Bogotá y Soacha, 83,7% de los cuales eran hombres. Por edades, la población entre 22 y 39 años constituyó el 50,2% de la población en calle, 33,5% eran mayores de 40 años y el porcentaje restante población con una edad igual o inferior a los 21 años<sup>85</sup>.

El 76% declaró llevar 6 años o más en la calle y entre las razones que motivaron la vida en la calle figuran: problemas familiares, asociados al maltrato y abandono para el 53% de los entrevistados, *malas amistades* (14%), estar “perdido de su familia (4%), población en situación de desplazamiento forzado (4%), deserción escolar (1%). El habitante de calle se dedica principalmente al reciclaje (58%), a pedir limosna (18,9%)<sup>86</sup>, a trabajar<sup>87</sup> (7,7%), ventas callejeras (6,6 %), a cuidar carros (2,8 %) y a otras actividades entre las que se incluyen limpiar vidrios, tocar llantas, malabares en los semáforos y como zorrero (6%)<sup>88</sup>.

Entre la población habitante en calle, censada en 2004, el 47% había realizado algún grado de primaria, 23% uno de secundaria anterior a octavo grado, 14% entre 8° y 11°, 4% estudios universitarios y el 11% eran personas sin educación escolarizada. El 75% de los habitantes de calle entrevistados indicó que no recibía ayuda alguna. Quienes perciben alguna ayuda la obtienen de las instituciones (52%), los amigos (16%), otros familiares (15%), la madre (10%), los hermanos (5%) y el padre (2%)<sup>89</sup>.

Resalta la importancia de las instituciones en el suministro de algún tipo de ayuda al ciudadano habitante de calle. Para tener una idea de la proporción de personas a las cuales puede llegar la Secretaría Distrital de Integración Social, se parte del total de población atendida por la *Comunidad de vida* y los *Centros de Desarrollo personal*<sup>90</sup>. En 2007, en esas dos submodalidades se atendieron 2.160 personas, es decir, cerca del 16% de la población habitante en calle censada en 2004<sup>91</sup>.

#### 2.3.2 Eficacia en el cumplimiento de las metas

Durante 2007, la SDIS ejecutó 302 de los 350 cupos programados en la modalidad *Hogar de paso día* (administrado directamente y mediante contrato con la ONG Asociación Cristiana Nuevo Nacimiento) lo que significó un retroceso frente a lo ejecutado en 2006 (350 cupos). Entre 2003 y 2007, el Distrito incrementó la ejecución en el *Hogar de paso día* en 52 cupos, es

<sup>83</sup> La *Comunidad de vida I* corresponde a la contratada con Nuevo Nacimiento/Nuevo Horizonte, y la *Comunidad de vida II* con Fundación Auxilium-Ocobos.

<sup>84</sup> Veeduría Distrital, et al. (2005).

<sup>85</sup> SDIS, Página Web.

<sup>86</sup> *Retacar* en lenguaje callejero.

<sup>87</sup> Para el habitante en calle robar y atracar son equivalentes a trabajar.

<sup>88</sup> SDIS, Página Web.

<sup>89</sup> Ibídem.

<sup>90</sup> Estas dos integran la modalidad *Escuelas de vida para la inclusión social*.

<sup>91</sup> En la práctica el porcentaje es más bajo puesto que en 2007 cada cupo en esta modalidad fue utilizado en promedio por unas 3 personas.

decir, un 20,8% de cupos ejecutados en el primer año. Aunque el *Hogar de paso noche* aumenta la ejecución en 50 cupos de 2003 a 2006, entre este último año y 2007 no se ejecutaron 87 cupos.

Lo anterior significa que 2007 no refleja resultados positivos en el cumplimiento de las metas programadas en el marco del proyecto orientado a la atención del ciudadano habitante de calle. El cuadro 19 muestra que para ninguna de las dos modalidades evaluadas el grado de cumplimiento de las metas alcanzó un 90%. La situación más crítica corresponde al *Hogar de paso noche* que al no operar durante el segundo semestre de 2007, por problemas en la consecución de inmuebles con las especificaciones requeridas, cesó operaciones. En las *Comunidades de vida*, el cumplimiento de la meta retrocedió a los niveles de 2003, cuando para 2006 se había dado un avance importante (cuadro 19).

**Cuadro 19.** Proyecto 7312: Grado de cumplimiento de las metas, 2003, 2006, 2007

Indicador	Modalidad	2003	2006	2007
Cumplimiento meta	Hogar de paso día	100,0	100,0	86,0
	Hogar de paso noche	100,0	100,0	42,0
	Comunidad de vida/ Centros de desarrollo personal	66,7	81,9	67,0
Fuente Veeduría Distrital et al., 2005, 2007; cálculos a partir de SDIS, Balance Social 2008.				
Nota: Comunidades de vida corresponde a la atención a través del Hogar el Camino y Centros de desarrollo personal (Transitorio, Balcanes San Cristóbal y Suba, Nuevo Nacimiento y Fundación Auxilium-Ocobos).				

En la consecución de espacios apropiados para la operación del hogar de paso inciden dos aspectos. De un lado, está la falta de definición explícita en el Plan de Ordenamiento Territorial, de espacios destinados a actividades orientadas a la atención del ciudadano habitante de la calle. De otro, resalta el bajo nivel de tolerancia de la población en el Distrito para con el habitante de calle, pues en la mayoría de casos, los residentes de un sector se niegan a aceptar la ubicación de los hogares de paso en sitios cercanos a sus residencias.

### 2.3.3 *La eficiencia del proyecto: eficacia de la gestión, rotación y eficiencia económica*

En la sección anterior se anotó que el proyecto no cumplió las metas presupuestadas en ninguna de las modalidades evaluadas. En ésta se retoma el análisis del cumplimiento de metas, esta vez utilizando el indicador de *eficacia de la gestión* (cuadro 20). Se observa que entre 2003 y 2007, la modalidad *hogar de paso* muestra logros importantes en su gestión, al pasar de un **avance obtenido** como proporción del **avance programado** de 11% entre 2003-2004 a 32,4% entre 2006-2007, pero todavía está lejos de lo que corresponde al cumplimiento pleno (100%).

**Cuadro 20.** Proyecto 7312: Indicador de eficacia de la gestión, 2004, 2007

Modalidad	Año	Ejecución	Meta física	Indicador de Eficacia (%)
Hogar de paso día y noche	2003	54.032		
	2004	56.016	72.000	11,0
	2006*	32.400		
	2007*	36.212	44.150	32,4
Comunidad de vida/centro desarrollo personal**	2003	728.000		
	2004	647.000	480.000	32,7
	2006	1.641		
	2007	2.160	3.210	33,1
Las metas programadas y ejecutadas corresponden a atenciones en las dos modalidades				
* Los datos para 2006 y 2007 incluyen el Hogar de paso día noche con una capacidad de 720 cupos y el cual inició operaciones en junio de 2006.				
Fuente: Veeduría Distrital et al., (2005); cálculos a partir de SDIS Balance Social 2006 y 2007.				
** Corresponde a la atención a través del Hogar el Camino y Centros de desarrollo personal (Transitorio, Balcanes San Cristóbal y Suba, Nuevo Nacimiento/Nuevo Horizonte y Fundación Auxilium-Ocobos).				

En el caso de las *Comunidades de vida* y los *Centros de desarrollo personal*, no es claro que se mejore la gestión. En esta modalidad, el indicador de *eficacia de la gestión* prácticamente se mantiene alrededor del 33% entre 2003 y 2004 y de 2006 a 2007.

Al utilizar el indicador de rotación como proxy de la eficiencia en la ejecución del proyecto, se aprecia que en los últimos años el comportamiento de quienes demandan el servicio no es cercano a un proceso de institucionalización, a partir del cual los servicios ofrecidos son muy atractivos para los demandantes y por tanto, es el mismo grupo que siempre accede a ellos. Esto, es, día a día son las mismas personas las que se alistan desde temprano para recibir los servicios en los hogares de paso.

**Cuadro 21.** Proyecto 7312: Indicadores de eficiencia, 2003, 2006, 2007

Indicador	Modalidad	2003	2006	2007
Índice de rotación	Hogar de paso día	15,49	23,90	27,28
	Hogar de paso noche	25,20	30,90	31,00
	Comunidad de vida/Centros de desarrollo personal	3,64	2,13	2,81
Porcentaje de egresos por finalización de proceso	Comunidad de vida/Centros de desarrollo personal	35,7	16,0	20,3

Fuente Veeduría Distrital et al., 2005, 2007; cálculos a partir de SDIS, Balance Social 2008.

Nota: Comunidades de vida corresponde a la atención a través del Hogar el Camino y Centros de desarrollo personal (Transitorio, Balcanes San Cristóbal y Suba, Nuevo Nacimiento y Fundación Auxilium-Ocobos). El porcentaje de egreso por finalización de proceso para la Comunidad de vida/Centros de desarrollo personal para 2007, corresponde al promedio de cada una de las submodalidades ponderado por el total de atenciones en ellas.

La anterior apreciación se refleja en el cuadro 21. Así, mientras que en 2003 cada cupo ejecutado en el *Hogar de paso día* fue utilizado por unas 15,5 personas, para 2007 la tasa de rotación se incrementó a 27,3. Aunque menos drástico, en el *Hogar de paso noche* también se presenta un aumento en la rotación de 2003 a 2007 (cuadro 21). Podría pensarse que parte de los usuarios de los *Hogares de paso día y noche* han pasado a beneficiarse del *Hogar de paso día-noche* que se inició en junio de 2006 y que junto a los anteriores conforma la *Modalidad de Acogida*. Sin embargo, cuando la tasa de rotación se calcula ya no para uno u otro hogar sino para la modalidad en su conjunto se observa que entre 2006 y 2007, ese indicador pasa de 26 a 29,7. Entre los dos años, un mayor número de personas pasa por el mismo cupo.

La *Comunidad de Vida* (El Camino) y los *Centros de Desarrollo Personal* (Balcanes y Suba) que hacen parte de la *Modalidad Escuelas de Vida*, a 2006 mostraban una mayor eficiencia en su capacidad para retener sus beneficiarios frente a la registrada en 2007. Esas dos submodalidades atendieron en 2007 a través de cada cupo un promedio de 2,8 personas<sup>92</sup>. En parte el aumento en la rotación entre 2006 y 2007 en las comunidades de vida y en los centros de desarrollo personal responde a la deserción y el desinterés de sus beneficiarios ante la cuota de apoyo a necesidades básicas asignada en los convenios de generación de ingresos. A los ciudadanos habitantes de calle en los proyectos de la SDIS se ha asignado una cuota de apoyo a necesidades básicas más baja si se le compara con la correspondiente a otros proyectos como Misión Bogotá, Secretaría de Movilidad, o al Instituto para la Economía Social (IPES)<sup>93</sup>.

**Cuadro 22.** Proyecto 7312: Indicadores de eficiencia económica, 2003-2007

Indicador	2003	2006	2007
GT <sub>t</sub> /L <sub>t</sub> (1)	72.305,5	410.711,4	458.760,1
GT <sub>p</sub> /L <sub>p</sub> (2)	96.882,2	433.297,1	371.874,7
Eficacia de la gestión (1)/(2)	0,75	0,95	1,23
Elasticidad Logro/Gasto*	0,9437		0,4910

\* El primer valor corresponde al período 2003-04 y el segundo 2006-07.

Fuente: Veeduría Distrital et al., (2005); cálculos a partir de SDIS Balance Social 2006 y 2007.

<sup>92</sup> En los Centros de Desarrollo personal, el indicador de rotación pasó de 2,01 en 2006 a 2,89 en 2007. En la Comunidad de vida (Comunidad terapéutica El Camino) por su parte, el indicador de rotación pasó de 3,4 en 2006 a 2,19 en 2007.

<sup>93</sup> SDIS (2008). Balance Social 2007.

Para evaluar la relación entre la cantidad de recursos efectivamente empleados para alcanzar los resultados descritos y lo inicialmente programado se incluye el cuadro 22. Cuando los costos del proyecto, ejecutados y programados, se relacionan con el número de personas atendidas en las dos modalidades se encuentra que para 2007 se produjo un aumento en la ineficiencia en la gestión del proyecto frente a los logros en 2003 y 2006. Para 2007 el proyecto terminó gastando 23% más de lo programado, cuando en 2006 gastó 5% menos de lo que se programó en ese año.

Finalmente, de una gestión llevada a cabo entre 2003 y 2004, que se podría calificar como *bueno*, cuando es evaluada mediante la *elasticidad logro-gasto* incluida en el cuadro 22, se pasa a otra *deficiente* de 2006 a 2007. Entre 2003 y 2004 una reducción de un 1% en el gasto ejecutado estuvo acompañada de otra un tanto más baja en el total de personas atendidas en las dos modalidades analizadas, no ocurre lo mismo para el período 2006-2007<sup>94</sup>.

#### 2.3.4 Equidad en el acceso

El número de atenciones a los habitantes de calle realizadas por la Secretaría de Integración Social constituye un indicio de las posibilidades de acceder al programa. Éstas han aumentado desde 2003 cuando se trata de la *Comunidad de vida* y del *Hogar de paso noche* que luego de experimentar un ascenso entre 2003 y 2006, se mantienen relativamente estables en 2007 (cuadro 23). En el mismo cuadro se aprecia el aumento en el número de atenciones en el *Hogar de paso día* entre 2003 y 2007. La lectura de las variaciones en el número de atenciones registradas a través del proyecto no es independiente de los niveles de rotación ya descritos. Por tanto, para efectos de evaluar la equidad en el acceso, dadas las restricciones de información presentes, lo mejor es apoyarse en la percepción del usuario mismo.

**Cuadro 23.** Habitante de Calle: Atenciones 2003, 2006, 2007

Modalidad de atención	Número de atenciones realizadas		
	2003	2006	2007
Hogar de paso día (mes)	3.873	3.699	9.548
Hogar de paso noche (mes)	2.520	4.642	4.650
Comunidad de vida (año)	728	1.641	2.160

Fuente: Veeduría Distrital, 2005, 2007; cálculos a partir de SDIS, Balance Social 2008.

#### 2.3.5 La percepción del ciudadano habitante de calle

La encuesta de percepción de 2008 se aplicó a una muestra de 256 ciudadanos habitantes de la calle, 16 de los cuales eran beneficiarios de la modalidad *Enlace social*, 85 de *Escuelas de vida para la inclusión social* y 155 del *Hogar de paso* (modalidad de Acogida). Los encuestados en la modalidad *Escuelas de vida* se benefician de servicios de alojamiento (82 personas), atención a personas con cuadro clínico (34) y centros de desarrollo personal (29)<sup>95</sup>.

El 77,7% de encuestados son hombres, con una participación importante de los menores de 32 años de edad (40,2%). Los habitantes de la calle tienen en un 65,2% a Bogotá como ciudad natal y entre quienes proceden de otras ciudades, éstas incluyen: Medellín, Cali, Manizales, Armenia, Bucaramanga y Barranquilla que en conjunto aportan algo más de la tercera parte de personas encuestadas nacidas por fuera de Bogotá. Esas mismas ciudades aportan el 40% de los encuestados que han llegado a Bogotá procedentes de otros municipios.

<sup>94</sup> El avance en el gasto ejecutado entre 2003 y 2004 expresado como proporción del gasto incurrido en el primer año es de -0,2717. El avance en el total de personas atendidas en las dos modalidades medido como proporción del total de atendidos en 2003 es de -0,2560. Es precisamente el cociente entre este último valor y el primero el que da lugar a la elasticidad logro-gasto de 0,9437 en el cuadro 22. El valor correspondiente al avance en gasto entre 2006 y 2007 es de 0,2591 el cual se relaciona con otro aumento en población atendida de 0,12723, dando lugar a una elasticidad logro-gasto de 0,4910.

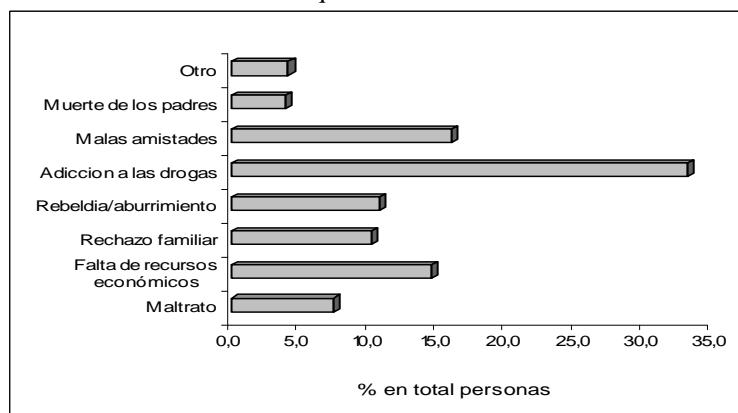
<sup>95</sup> Algunos, entre los encuestados se benefician de más de una modalidad.

### Vida en la calle y ruta de vida

La vida en la calle de los encuestados se inició a edades muy tempranas. El 8,2% de entrevistados empezó su vida en la calle entre los 4 y 10 años de edad, otro 20,3% lo hizo entre los 11 y 17 años, lo que significa que alrededor del 29% se fue a la calle siendo un menor de edad. El 58,6% inició su vida en la calle entre los 18 y 31 años.

La adopción de la calle como lugar de residencia a edades muy tempranas implica una ruptura en la formación de capital humano en educación, a pesar de encontrar encuestados con estudios universitarios (18 personas). Menos de la quinta parte del total de encuestados ha culminado el nivel de básica secundaria y un 21,1% el de básica primaria. La proporción de encuestados que no logró culminar la secundaria es de 35,2%, mientras que quienes no terminaron la primaria representan el 14,1%. Diez encuestados no culminaron ningún grado de educación formal.

**Gráfico 16.** Factores que estimularon la vida en la calle



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a habitantes de calle realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

La adicción a las drogas es el factor que conduce a la vida en la calle que se menciona con mayor frecuencia (gráfico 16). Las malas amistades y la falta de recursos en el hogar le siguen en orden de importancia. El rechazo familiar y el maltrato, asociados a la violencia intrafamiliar, motivaron la vida en calle para el 18% de encuestados. En otros factores mencionados figuran la presencia de eventos catastróficos como el desempleo, la separación del esposo o esposa, la muerte de un familiar cercano, el alcoholismo, el desplazamiento forzado o el haber sido víctima de abuso sexual.

### Modalidades a las cuales se ha accedido entre 2004 y 2007

Algunos beneficiarios encuestados de la modalidad *Escuelas de vida, Enlace social y Hogares de paso* encuestados se han beneficiado de otras modalidades de atención al habitante de calle entre los años 2004 y 2007, tal como se aprecia en el cuadro 24. Preocupa los que habiendo alcanzado modalidades de atención que corresponden a la última fase de inclusión social y hayan sido encuestados como usuarios del *Hogar de paso* en 2008.

En la modalidad *Enlace social*, 15 de las 16 personas encuestadas ya había estado en *Oportunidades para la generación de ingresos*, una situación que podría estar relacionada a un período de enganche en actividades laborales relativamente corto. De hecho, este grupo manifiesta que en promedio se benefició de *Oportunidades para la generación de ingresos* por un tiempo de 5,9 meses en promedio (cuadro 24). Un total de 9 personas indicó que entre 2004 y 2007 fue atendido en *Seguimiento al egresado* por un período cercano a los 9 meses.

Cuatro usuarios de *Enlace social* provienen de la *Comunidad terapéutica el Camino* por la cual han pasado más de 100 veces en promedio, con un tiempo medio de estadía de 6 meses. Otros

usuarios vienen del *Hogar de paso* o indican que se han beneficiado de servicios de *Alojamiento temporal* durante períodos que van de los 5 a los 7 meses, en promedio.

Los 85 encuestados de *Escuelas de vida para la inclusión social* se distribuyen entre beneficiarios de algunas de las siguientes modalidades: *Servicios de alojamiento temporal* (82), *Atención a personas con cuadro clínico crónico* (34) y *Centros de desarrollo personal* (29). Entre ellos, el peso de quienes se ha beneficiado de otras modalidades de 2004 a 2007 recae en el *Hogar de paso día-noche* (36 personas) y en la *Comunidad terapéutica el Camino* (32). Los beneficiarios del primero acudieron a éste por espacio de unos 34 meses, un período bastante amplio que al institucionalizar la atención posibilita el avance hacia la inclusión social. Los *hogares de paso día y noche*, mientras tanto, han beneficiado a un conjunto de 11 y 10 personas, en el orden respectivo, por un espacio de 2 a 3 meses.

**Cuadro 24.** Modalidades de las cuales se ha beneficiado entre 2004 y 2007

Modalidad actual	Modalidad de la cual se ha beneficiado de 2004 a 2007	# personas	Número de veces que se ha ingresado		Tiempo promedio	
			Promedio	D.S.	Meses	D.S.
Escuelas de vida	Hogar de paso día	11	8,5	17,7	3,2	1,6
	Hogar de paso noche	10	8,3	18,2	2,6	2,1
	Hogar de paso día-noche	36	10,4	21,2	34,4	22,9
	Servicio de alojamiento temporal	5	1,2	0,4	1,3	0,6
	Atención a personas con cuadro crítico crónico	1	1,0	-	-	-
	Comunidad terapéutica Hogar el Camino	32	1,0	0,2	4,1	3,1
	Centros de desarrollo personal	4	1,0	0,0	1,0	0,0
	Generación de ingresos	1	1,0	-	-	-
Hogar de paso	Hogar de paso día	73	53,3	61,9	5,0	4,3
	Hogar de paso noche	36	25,8	37,4	4,4	6,6
	Hogar de paso día-noche	99	25,8	43,0	6,4	13,0
	Servicio de alojamiento temporal	19	22,6	42,9	4,6	3,9
	Atención a personas con cuadro crítico crónico	7	4,7	7,1	3,7	4,3
	Comunidad terapéutica Hogar el Camino	15	129,6	106,3	8,5	5,7
	Centros de desarrollo personal	28	81,9	96,0	7,4	5,2
	Oportunidades para la generación de ingresos	12	8,6	7,3	1,8	1,2
	Seguimiento al egresado	5	42,2	77,2	2,4	2,1
Enlace social	Hogar de paso día	9	77,6	94,4	7,1	4,8
	Hogar de paso noche	2	2,5	2,1	6,5	7,8
	Hogar de paso día-noche	5	15,8	23,0	5,0	6,7
	Servicios de alojamiento temporal	5	39,0	35,0	9,6	8,3
	Atención a personas con cuadro crítico crónico	3	140,0	190,6	17,0	16,5
	Comunidad terapéutica Hogar el Camino	4	105,3	170,5	13,3	15,4
	Centros de desarrollo personal	6	47,2	31,5	11,8	7,9
	Oportunidades para la generación de ingresos	15	39,1	55,1	5,9	4,9
	Seguimiento al egresado	9	47,3	62,4	5,6	4,4
	Pactos para la inclusión social	3	30,7	16,2	7,7	4,0

D.S.: Desviación estándar.

Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a docentes de transición realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

La revisión de las modalidades a las cuales se ha accedido de 2004 a 2007 para los beneficiarios del *Hogar de paso*, conduce a conclusiones desalentadoras desde la perspectiva de la inclusión social del ciudadano habitante de calle (cuadro 24). El 18,1% de encuestados ya ha pasado por un *Centro de desarrollo personal* unas 82 veces y por espacio de unos 7 meses. Otros 12 (7,7%), se beneficiaron unas 8,6 veces de *Oportunidades para la generación de ingresos* y lo

hicieron, en promedio por un período de 1,8 meses. Incluso, 5 beneficiarios estuvieron *en Seguimiento al egresado* durante 2,4 meses.

Para los encuestados en 2008, que se beneficiaron de la modalidad *Escuelas de vida*, el ingreso al programa estuvo motivado por el deseo de cambio de vida (67,1% de los encuestados). El 27,1% lo hizo porque consideraba que necesitaba ayuda y un 5,9% porque le comentó un conocido. Para el 75% de los encuestados que se benefician de esa modalidad, el acceso a ella ha sido fácil.

El deseo de cambio de vida constituye también la razón más importante para ingresar al programa entre los beneficiarios del *Hogar de paso* (63,9%), El 21,9% consideró al momento de ingresar al programa que necesitaba ayuda y al 7,7% le contó un conocido. Siete encuestados consideran que su ingreso al programa se dio porque le sirve para obtener otros servicios. El 88% de encuestados en *Hogar de paso* considera que el acceso al programa fue fácil.

#### *Los beneficios proporcionados y la calificación de los servicios*

El proyecto apunta a desarrollar acciones conducentes a la inclusión social del ciudadano habitante de calle. En esa medida, el beneficiario recibe: alimentación, asesoría para la adquisición de documentos de identificación, talleres ocupacionales y actividades lúdicas (arte, salud, cultura, territorio, seguridad y convivencia), atención en salud física y mental y participa de actividades recreativas. En algunas modalidades el habitante de calle tiene la posibilidad de acceder a un empleo tal como ocurre con los beneficiarios de *Enlace social*.

##### ❖ Escuelas de vida y Enlace social

El acceso a un empleo como factor de inclusión social es una de las acciones hacia las cuales se orienta el proyecto de atención al ciudadano habitante de calle, de ahí la importancia de la capacitación para el trabajo que se imparte en algunas modalidades. Entre los encuestados en la modalidad Escuelas de vida, 12 personas no se encuentran recibiendo capacitación para el trabajo porque llevan muy poco tiempo en la misma. Para las 63 personas que se beneficiaban de alguna capacitación al momento de la encuesta aplicada en 2008, se accedía a ella básicamente porque se considera que aporta herramientas para la rehabilitación (39 personas), porque se está interesado en el tema (12), porque se enseña un oficio que ayudará a conseguir un trabajo (9), o porque es la única ofrecida por el programa (2).

Para los usuarios encuestados de las *Escuelas de vida*, el beneficio más importante recibido está dado por los servicios de salud. A éste siguen en orden de importancia, el manejo del consumo de las drogas, la alimentación, el alojamiento y la educación. Como parte de la asistencia en salud, los beneficiarios de esta modalidad manifiestan contar con en médico por días, ser remitidos a un centro asistencial o que la institución que les atiende tiene seguro en caso de accidente. Los encuestados consideran que la orientación y remisión a un centro de asistencia en salud es *buena* (88%).

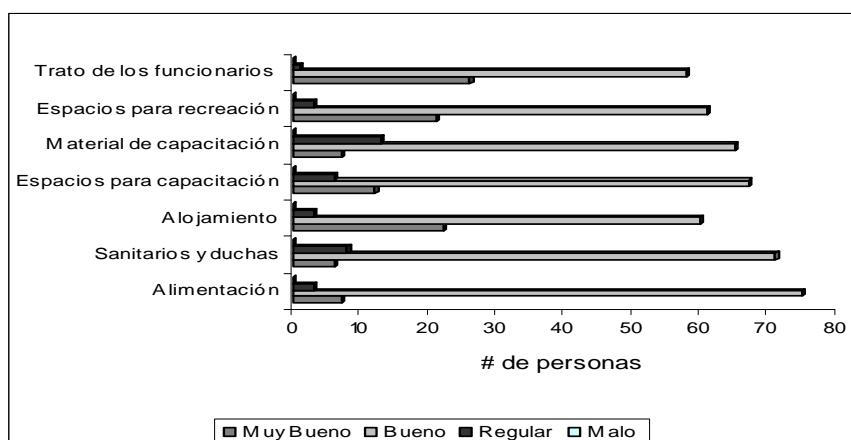
La anterior respuesta contrasta con la proporción de encuestados que se benefician de las *Escuelas de vida* para los cuales el servicio de salud figura como el primero que debe ser sometido a mejoras (59 entre 85 encuestados). Otras mejoras que introducirían a los servicios ofrecidos en esta modalidad, tienen que ver con la capacidad para fortalecer la estabilidad socioeconómica (40), la seguridad en los dormitorios (37) y los talleres (30). Se demandan también mejoras en las actividades lúdicas y recreativas, en el acceso a un empleo y en los servicios de educación. Respecto de los servicios de salud se debería contar con médico y/o enfermera permanente, mejorar la oportunidad de la atención médica y frente a los talleres se menciona que los sitios en los cuales se llevan a cabo deben ser adecuados. A la seguridad en los dormitorios podría contribuir aumentar la vigilancia y proveer de armarios más amplios.

La mayoría de los encuestados como beneficiarias de *Escuelas de vida* no ha recibido acompañamiento de la SDIS en la consecución de un documento de identificación. Entre quienes han recibido ese tipo de apoyo, mencionan con mayor frecuencia, la carta de indigencia, la cédula de ciudadanía y el pasado judicial.

Todos los beneficiarios de las *Escuelas de vida* entrevistados manifiestan estar satisfechos con los servicios recibidos, argumentando la ayuda suministrada para cambiar la condición de vida sin costo alguno y el suministro de todo lo requerido. De hecho, 83 entre 85 personas, considera que *Escuelas de vida* le proporcionan la oportunidad de inclusión social a la cual aspira, pues le ayuda a capacitarse y a conseguir un buen empleo. Para el 41,4% de los beneficiarios de los *Centros de desarrollo personal*, durante 6 meses o más, el proyecto le permitió recuperar su dimensión psicológica, física y espiritual, además de considerar que la formación técnica en artes y oficios le permitirá el ingreso al mercado laboral con las competencias requeridas.

El gráfico 17 describe la calificación otorgada por los encuestados para distintos servicios brindados por el proyecto. Las calificaciones, *buena* o *muy buena* son aplicadas a los diferentes servicios por un número de personas que representa entre el 85 y 99 por ciento (85 personas).

**Gráfico 17.** Escuelas de vida: calificación de los servicios recibidos



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a habitantes de calle realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

Los 16 beneficiarios de *Enlace social* se sienten satisfechos con la construcción de competencias y habilidades laborales, dadas las oportunidades de generación de ingresos especialmente y por contar con un proceso de acompañamiento que consideran *buena*. Para ellos, la gestión de vinculación con algún convenio inter-administrativo o interinstitucional ha sido *buena*, aunque aumentarían el tiempo de incorporación al proyecto respectivo. La inclusión social y económica, se ha logrado para 15 entre los 16 encuestados de la modalidad. *Enlace social* al igual que *Escuelas de vida*, es calificada como *buena* o *muy buena* por la mayor parte de encuestados, 58% en este caso.

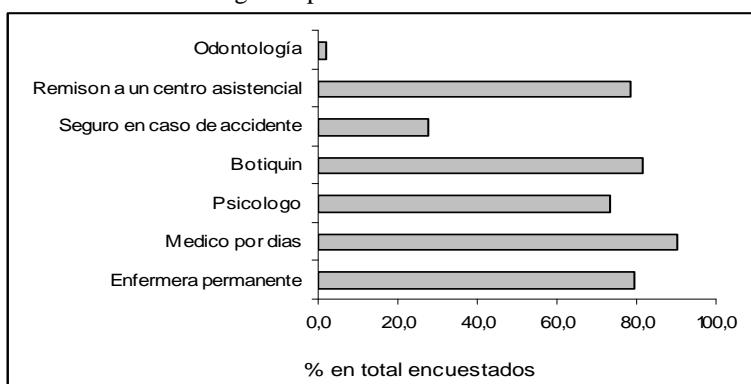
#### ❖ Hogar de paso

Mientras que para los beneficiarios de *Escuelas de vida* el beneficio más importante otorgado por el proyecto es el de salud, para los que se benefician del *Hogar de paso*, la alimentación se menciona en primer lugar (67,1% de 155 entrevistados). Siguen en orden de importancia: las posibilidades para el cambio de vida (16,8%) y el apoyo en el manejo del consumo de drogas (7,1%). Los usuarios del *Hogar de paso* se sienten en general, satisfechos con los servicios que reciben. Las razones expuestas por los 11 encuestados que no están satisfechos tienen que ver con los elementos de aseo suministrados, las reducidas oportunidades para la rehabilitación y el acceso a un empleo, las condiciones de las instalaciones, el trato de algunos orientadores que

califican como deficiente, la necesidad de contar con más atención médica y la repetición de los talleres<sup>96</sup>.

Un poco más de la mitad de los encuestados en *Hogar de paso* (52,9%) manifiesta haberse enfermado durante el tiempo en que se ha beneficiado de esa modalidad. Entre los que se enfermaron, el 95% recibió atención médica, la cual califican como *buena* o *muy buena* (84,1% de los encuestados). Un 15% la considera *regular* y el porcentaje restante (1 persona) indica que es *mala*. Los servicios de asistencia en salud, prestados en el *Hogar de paso*, mencionados por los encuestados se describen en el gráfico 18.

**Gráfico 18.** Hogar de paso: servicios de asistencia en salud



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a habitantes de calle realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

El médico por días y la enfermera permanente sobresalen entre los mecanismos de atención médica a disposición de los usuarios de los *Hogares de paso* (gráfico 18). La remisión a un centro asistencial conforma también un mecanismo de atención importante, uno considerado por los encuestados como *buena* o *muy buena* (95,5%). A pesar de lo anterior, los servicios de salud se mencionan como el primero entre los que deberían ser sometidos a mejoras. A éstos siguen en orden de importancia: los de educación, los talleres, las actividades lúdicas y recreativas, la atención psicológica, el acceso a empleo, la seguridad en los dormitorios y las capacidades para fortalecer la estabilidad socioeconómica. Como sugerencias para mejorar estos servicios se mencionan: la presencia del médico por un tiempo más amplio, adoptar programas de vacunación, mejorar la disponibilidad de medicamentos, mejorar la atención y que los médicos cuenten con 'mayor calidad'; ayudar a quienes no están estudiando, ofrecer cursos más intensivos y diversos, nivelación académica; implementar más talleres, impregnarles diversidad, hacerlos más prácticos, proveerles de materiales, e implementar algunos sobre manillas; formar más equipos deportivos, hacer teatro, organizar salidas en grupo o caminatas naturales; mejorar la vigilancia de noche, realizar requisas previas al ingreso; proveer atención psicológica, actualmente ausente; ayudar a conseguir empleo y organizar convenios con la empresa privada.

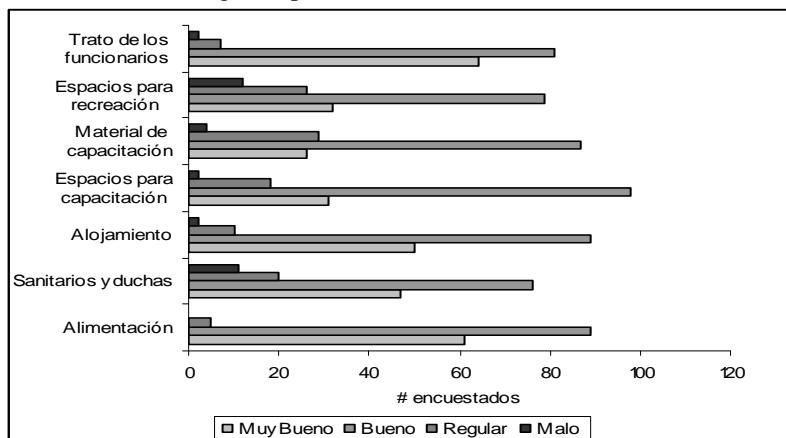
A diferencia de los beneficiarios de las *Escuelas de vida*, una proporción de quienes acceden al *Hogar de paso* sí manifiesta haber recibido apoyo de la Secretaría de Integración Social en la consecución de documentos de identificación, sin los cuales de una u otra forma se dificulta su inclusión social. La carta de indigencia a través de la cual se accede entre otros servicios, a los de salud, es mencionada por el 31,6% de los encuestados, la cédula de ciudadanía por el 23,9% y el registro civil por el 2,6%. A 83 personas que representan el 53,5% de encuestados, no se les ha suministrado acompañamiento en la consecución de documento alguno.

El gráfico 19 describe las calificaciones otorgadas por los encuestados a la calidad de varios servicios a los cuales se accede como beneficiario del *Hogar de paso*. Aunque en general se tiende a otorgar calificaciones en el rango *buena* o *muy buena*, llama la atención el grupo de

<sup>96</sup> 'Lo que dicen en una semana lo repiten en la otra' en palabras de un encuestado.

personas para quienes los espacios para la recreación (26 encuestados), el material de capacitación (29), los sanitarios y duchas (20) y los espacios para capacitación (18), son calificados como *regulares*. La proporción de personas que califica los sanitarios y duchas y los espacios para la recreación como *malos* es la más amplia entre todas las que otorga dicha calificación, al conjunto de servicios.

**Gráfico 19.** Hogar de paso: calificación de los servicios recibidos



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a habitantes de calle realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

### 2.3.6 Las principales conclusiones

La gestión del proyecto orientado a la atención del ciudadano habitante de calle, no es ajeno a los problemas de cumplimiento en metas entre 2006 y 2007. En ese último año en ninguna de las modalidades evaluadas se alcanzan coberturas del 90%. En el hogar de paso noche el cumplimiento de metas es apenas del 42% al no operar durante el segundo semestre de 2007, dadas las dificultades para encontrar un inmueble que cumpliera las especificaciones requeridas. En el cumplimiento de las metas del proyecto, pero más que ello, en el logro de la inclusión social del ciudadano habitante de la calle, el rol de la ciudadanía es trascendental, pues está llamada a aumentar sus niveles de tolerancia hacia esta población.

Entre 2003 y 2007 se generan mejoras en el indicador de *eficacia de la gestión* que relaciona el avance en la acción con el avance programado, pero aún se está muy lejos del nivel máximo. El cambio en el indicador de rotación en el *Hogar de paso* (día y noche) de 2003 a 2007, da indicios de una menor institucionalización del proyecto y por tanto, de una menor posibilidad de caminar hacia un objetivo de inclusión social a largo plazo. De igual forma, la mayor rotación y reducción en el porcentaje de egresos en la *Comunidad de vida* y en los *Centros de desarrollo personal*, responde a la deserción y desinterés por una menor cuota de apoyo a necesidades básicas, asignada en los convenios de generación de ingresos, cuando se le compara con otros proyectos distritales.

El aumento en la ineficiencia en la gestión del proyecto se aprecia también cuando se relacionan costos y número de personas atendidas (indicador de *eficiencia de la gestión*) mediante el cual se concluye que en 2007 se gastó 23% más de lo programado. La *elasticidad logro-gasto* indica también que de una gestión *bueno* entre 2003-2004 se pasó a otra *deficiente* de 2006 a 2007.

El proyecto es, sin embargo calificado desde la perspectiva de los usuarios relativamente bien, aunque sería conveniente considerar las modificaciones que éstos introducirían a los diferentes servicios que perciben, algunas de las cuales podrían asociarse a los problemas de gestión que viene enfrentando el proyecto.

## 2.4

**Tiempo oportuno para los niños y niñas, desde la gestación hasta los 5 años de edad: Proyecto 374**

La modalidad de educación inicial del proyecto *Tiempo oportuno para los niños y niñas, desde la gestación hasta los 5 años*, se ejecuta a través de 4 componentes: (i) *Jardines Infantiles SDIS*, que operan con presupuesto de la Secretaría de Integración Social; (ii) *Casas Vecinales* que funcionan a través de contratos con Asociaciones Comunitarias; (iii) *Jardines Sociales* que operan mediante convenios con las Cajas de Compensación Familiar y el ICBF; y (iv) *Cupos Cofinanciados* que funcionan a través de contratos entre la Secretaría y Organizaciones de la Sociedad Civil. El análisis en este Boletín se centra en las tres primeras submodalidades.

La SDIS atendió en 2007 a través de esas 4 submodalidades, 43.038 niños menores de 5 años, entre los cuales, el 37,7% asistió a Jardines infantiles SDIS, el 34,0% a Casas vecinales, un 21,7% a Jardines sociales y el porcentaje restante se benefició de cupos cofinanciados. El aumento en el total de niños atendidos por la Secretaría de Integración Social en la modalidad de educación inicial entre 2006 y 2007 es de 1,3%, explicado en buena parte por el aumento en la atención en Cupos cofinanciados, dada la reducción en alrededor de 2 puntos porcentuales en el total de niños atendidos en los Jardines SDIS y las Casas vecinales.

2.4.1 *La población objetivo del proyecto*

*Tiempo oportuno para los niños y niñas, desde la gestación hasta los 5 años* en su modalidad de educación inicial, beneficia a los niños menores de 5 años pertenecientes a familias en los dos niveles más bajos del Sisbén, o en su defecto a quienes se clasifican en los estratos socioeconómicos 1 y 2, previo a la realización de una visita domiciliaria por parte de la Secretaría, en el último caso. Al aproximar la población objetivo del proyecto a partir de la población en niveles Sisbén 1 y 2, se tiene que a 2007, se contaba con una demanda potencial de alrededor de 140.000 niños<sup>97</sup>.

**Cuadro 25.** Proyecto 374: Demanda potencial por localidad.2007

#	Localidad	# menores de 5 años en Sisbén 1 y 2	#	Localidad	# menores de 5 años en Sisbén 1 y 2
1	Usaquén	3.533	11	Suba	14.714
2	Chapinero	731	12	Barrios Unidos	845
3	Santa Fe	2.462	14	Mártires	1.002
4	San Cristóbal	11.812	15	Antonio Nariño	550
5	Usme	11.334	16	Puente Aranda	1.235
6	Tunjuelito	5.011	17	Candelaria	295
7	Bosa	20.790	18	Rafael Uribe	9.577
8	Kennedy	16.947	19	Ciudad Bolívar	29.319
9	Fontibón	2.613		Total	140.005
10	Engativá	7.235			

Fuente: DNP, GCV, Base Sisbén Bogotá, corte noviembre de 2007.

En el cuadro 25, se presenta la distribución de la población potencial en las localidades del Distrito en las cuales se ubican los jardines infantiles operados por la Secretaría directamente o mediante convenios. La atención en la modalidad de educación inicial impartida por la Secretaría de Integración Social representa cerca de la tercera parte de la población en Sisbén 1 y 2 con una edad igual o inferior a 5 años en el Distrito durante 2007. Esto no significa sin embargo que todos los niños atendidos por la Secretaría se ubiquen en esos dos niveles del Sisbén.

<sup>97</sup> Al estimar la demanda potencial no se toma la edad al momento de efectuar la encuesta Sisbén sino que a partir de la fecha de nacimiento se calcula la edad que se tiene a noviembre de 2007. Los resultados obtenidos al efectuar el anterior procedimiento difieren de los registrados en el Balance Social 2007 en el cual se consigna una demanda potencial a 2007 de 185.036 niños entre 0 y 5 años (pagina 93), que da lugar a una cobertura de 19,4%.

**Cuadro 26.** Niños menores de 5 años según tipo de institución de cuidado al menor

Tipo de establecimiento	Menores de 5 años	%
Hogar comunitario de Bienestar Familiar (ICBF)	70.875	29,9
Guardería, hogar infantil o jardín de Bienestar Familiar (ICBF)	33.106	13,9
Jardín, casa vecinal, jardín del Bienestar Social del Distrito	25.945	10,9
Otra guardería, preescolar o jardín oficial	10.778	4,5
Guardería, preescolar o jardín infantil privado	94.434	39,8
Sin información	2.278	1,0
<b>Total</b>	<b>237.416</b>	<b>100,0</b>

Dane-SDP, Encuesta de Calidad de Vida Bogotá 2007.

Conforme a la Encuesta de Calidad de Vida Bogotá 2007, en ese año residían en el Distrito 593.407 niños menores de 5 años<sup>98</sup>, de las cuales 237.356, es decir el 40,0% asistía a un establecimiento dedicado al cuidado y atención del menor. El Distrito contribuyó con un 10,9% de asistentes a una institución<sup>99</sup>. En el cuadro 26 se presenta la distribución del total de niños menores de 5 años que asistió durante 2007 a una institución.

#### 2.4.2 Eficacia en el cumplimiento de las metas

El gobierno de Luis Eduardo Garzón entregó a la ciudad una ejecución de 427 nuevos cupos en los jardines SDIS<sup>100</sup>. A este incremento se debe, sin embargo, restar la reducción presentada en el total de cupos ejecutados en la submodalidad *Casas vecinales* en las cuales se pasó de una ejecución de 12.604 cupos en 2003 a otra de 12.445 en 2007. En 2006, la Secretaría suspendió la suscripción de convenios con algunas casas vecinales como resultado de los informes presentados por funcionarios de la Entidad, del testimonio de los padres y por incumplir el Plan de mejoramiento definido en 2005. Al considerar el aumento en *Jardines sociales*, lo anterior significa que el legado de la pasada administración es de 775 nuevos cupos<sup>101</sup>.

Excepto por la atención prestada en los *Jardines sociales*, en la modalidad de *educación inicial* impartida por la Secretaría de Integración, las metas físicas en cupos fueron cumplidas en 2007 (cuadro 27).

**Cuadro 27.** Proyecto 374: Grado de cumplimiento de las metas, 2003, 2006, 2007

Indicador	Modalidad	2003	2006	2007
Cumplimiento de meta	Jardín infantil SDIS	101,2	102,1	100,3
	Casas vecinales	99,3	98,1	100,1
	Jardines sociales	135,6	94,0	96,3

Fuente: Veeduría Distrital, 2005; cálculos a partir de SDIS, Balance Social 2007 y 2008.

En los *Jardines sociales*, el grado de cumplimiento de la meta en cupos, aunque mejoró entre 2006 y 2007, no llegó al 100% en el último año (cuadro 27). Para la Secretaría, el bajo cumplimiento de la meta en 2006 en la submodalidad *Jardines sociales* se explica en las dificultades para adquirir los lotes programados con recursos del Distrito y la Nación y con éstas, por el freno en el inicio de 6 jardines en modelo de transición<sup>102</sup>. En 2007 mejora el

<sup>98</sup> Excluye Sumapaz. El total incluyendo esta localidad es de 593.902 personas menores de 5 años.

<sup>99</sup> Dane-SDP, Encuesta de Calidad de Vida Bogotá 2007.

<sup>100</sup> En 2003 se ejecutaron 18.876 cupos frente a 19.303 en 2007.

<sup>101</sup> Se tienen 427 cupos nuevos en *Jardines SDIS* entre 2003 y 2007, una reducción de 159 cupos en *Casas vecinales* y un incremento de 507 en *Jardines sociales*.

<sup>102</sup> Bajo el modelo de transición se otorga atención a niños en educación inicial en una casa tomada en arriendo la cual se ubica cerca del sitio en el que se construirá un Jardín. La tención se presta en esa casa mientras finaliza la obra. Dos de los 6 jardines infantiles bajo modelo de transición se ubicaron en la localidad de Bosa, y otro en cada una de las siguientes localidades: Rafael Uribe, Suba, Usme, y Ciudad Bolívar (SDIS, 2007. Balance Social 2006).

cumplimiento en la meta física de los *Jardines sociales*, al iniciar seis modelos de transición, pues se contaba con 3 lotes y se concretó la viabilidad para la compra de otros 3 en los cuales se construirán las sedes definitivas de esos jardines<sup>103</sup>. La incorporación de estos nuevos *Jardines sociales* permitió el paso de la ejecución de 7.283 cupos en 2006 a 7.790 en 2007.

#### 2.4.3 La eficiencia del proyecto: rotación, eficacia de la gestión y eficiencia económica

El nivel de rotación de cada cupo en el *Jardín infantil SDIS* recupera en 2007 los niveles alcanzados en 2003, lo que significa una mejora frente a 2006, pues estos jardines han logrado una mayor tasa de retención de sus beneficiarios. En los *Jardines sociales* mientras tanto, la rotación viene en aumento lo que implica una mayor deserción. En las *Casas vecinales* el indicador de rotación para 2006 y 2007 está por debajo del correspondiente a 2003 (cuadro 28).

**Cuadro 28.** Proyecto 374: Indicadores de eficiencia, 2003, 2006, 2007

Indicador	Modalidad	2003	2006	2007
Índice de rotación	Jardín infantil SDIS	1,23	1,3	1,22
	Casas vecinales	1,3	1,2	1,18
	Jardines sociales	0,98	1,1	1,20
Egresos por finalización (%)	Jardín infantil SDIS	70,7	59,2	67,2
	Casas vecinales	77,4	59,2	71,1
	Jardines sociales	79,1	80,7	71,4

Fuente Veeduría Distrital et. al. 2005, 2007; cálculos a partir de SDIS, Balance Social 2008.

En 2007, el *Jardín infantil SDIS* presenta una mayor rotación en las localidades: Mártires (1,45 niños por cupo efectivamente utilizado), Antonio Nariño y Santa Fe cada cuna con 1,31, Puente Aranda (1,30) y Rafael Uribe (1,27). La mayor rotación en *Casas vecinales* se presentó en: Santa Fe (1,25), Ciudad Bolívar (1,22), Chapinero y Suba cada una con 1,21 y Tunjuelito (1,20). Finalmente, la rotación más alta en *Jardines sociales* corresponde a Suba (1,57), Santa Fe (1,51), Usaquén y Usme cada una con 1,17. Preocupa por tanto, la baja retención en la modalidad de educación inicial en las localidades de Santa Fe y Suba, pues aunque en la primera se concentra menos del 2% de los beneficiarios potenciales del proyecto, en la segunda se ubica alrededor del 10,5%<sup>104</sup>.

Los logros en la modalidad de educación inicial no están asociados exclusivamente al cumplimiento de las metas físicas programadas y con ello a la expansión en cobertura sino igualmente a la retención de los niños en los jardines. Entre 2003 y 2006, el porcentaje de niños que egresó por culminación de proceso<sup>105</sup> se redujo en 11,5 puntos porcentuales entre quienes asistía a un *Jardín SDIS* y en 18,3 puntos porcentuales para los beneficiarios de las *Casas vecinales* (cuadro 28). La tasa de egresos por finalización de proceso correspondiente a los *Jardines sociales* aumenta en 1,6 puntos porcentuales entre 2003 y 2006 (cuadro 28).

Para 2007, el peso de los egresos por finalización de proceso en el total de egresos correspondientes a los *Jardines SDIS* y las *Casas vecinales* se recupera respecto de los valores alcanzados en 2006, pero sin lograr los niveles de 2003. La Secretaría de Integración Social viene, por tanto, presentando problemas para retener los niños hasta la culminación del proceso, ello sin dejar de lado la alta movilidad que caracteriza la población que se beneficia de sus servicios que abarca personas de bajos ingresos y a otros en situación de desplazamiento.

En el cuadro 27, la eficacia en el cumplimiento de las metas se calculó como resultado de expresar los cupos efectivamente ejecutados como proporción de los programados. Otra forma

<sup>103</sup> SDIS (2008). Balance Social 2007.

<sup>104</sup> La población potencial ha sido aproximada como los menores de 0 a 5 años en niveles 1 y 2 del Sisbén.

<sup>105</sup> Porcentaje de niños entre los que ingresaron a comienzos de año escolar que se retira en razón a la culminación del mismo.

de evaluar la eficacia de un proyecto es descrita en el cuadro 29, en el que se incluye el indicador de *eficacia de la gestión* que expresa el avance en la acción en relación con la meta de avance programada. Un avance pleno está asociado a un valor del indicador de 100%. La utilización de este indicador lleva a concluir que si bien es cierto, la modalidad de educación inicial incluida en el proyecto *Tiempo oportuno para los niños y las niñas*, estuvo relativamente cerca del cumplimiento total del avance programado entre 2003 y 2004, para el período 2006 a 2007, la eficacia de la gestión se empeora (cuadro 29).

**Cuadro 29.** Proyecto 374: Indicador de eficacia de la gestión, 2004, 2007

Año	Ejecución	Meta física	Indicador de Eficacia (%)
2003	30.490		
2004	33.731	34.040	91,3
2006	35.064		
2007	35.901	36.424	62,5

Incluye el total de la modalidad de educación inicial: Jardines SDIS, Casas vecinales, Jardines sociales y Cupos cofinanciados.

Fuente: Veeduría Distrital et al., (2005); cálculos a partir de SDIS Balance Social 2006 y 2007.

Queda por evaluar la eficiencia en la ejecución desde la óptica de los otros dos indicadores considerados en la metodología: el *indicador de eficiencia de la gestión* y la *elasticidad logro-gasto*. El primero mide el costo promedio ejecutado por unidad como porcentaje del costo promedio programado. El valor del indicador obtenido para 2006 y 2007 es muy cercano a la unidad indicando que en ambos años el gasto por cupo ejecutado casi iguala al programado (cuadro 30). Y ello se presenta porque aunque el presupuesto total ejecutado supera un tanto al programado en ambos años, la diferencia es compensada por el peso de los cupos programados pero no ejecutados en el total efectivamente ejecutado.

**Cuadro 30.** Proyecto 374: Indicadores de eficiencia económica, 2003-2007

Indicador	2003	2006	2007
GT/L <sub>t</sub> (1)	396.447,1	730.344,3	1.019.837,6
GT <sub>p</sub> /L <sub>p</sub> (2)	386.256,6	744.276,7	1.031.418,2
Eficiencia de la gestión (1)/(2)	1,03	0,98	0,99
Elasticidad Logro Gasto*	-0,4121		0,0382

\* El primer valor corresponde al período 2003-04 y el segundo 2006-07.

Fuente: Veeduría Distrital et al., (2005); cálculos a partir de SDIS Balance Social 2006 y 2007.

Los resultados de la modalidad de educación inicial, evaluados en términos de la *elasticidad logro-gasto*<sup>106</sup>, confirman las conclusiones anteriores. Esto es, mientras que para 2003-2004, la gestión del proyecto era *bastante buena*, pues una reducción de uno por ciento en el gasto estuvo acompañada de un aumento de 0,41% en la población atendida, de 2006 a 2007, la gestión del proyecto es *deficiente*. En 2007, a un aumento de 1% en el gasto incurrido en educación inicial, correspondió otro de apenas 0,04% en los cupos asignados. En el Boletín de seguimiento a la gestión de la Secretaría publicado por la Veeduría Distrital en 2007 y a se anotaba que para el período 2005 a 2006 la gestión del proyecto evaluada a través del indicador de *elasticidad logro-gasto* sólo podía ser calificada como *buena* en una localidad (Santa Fe). Para el resto de localidades, la gestión del proyecto resultó ser *deficiente*.

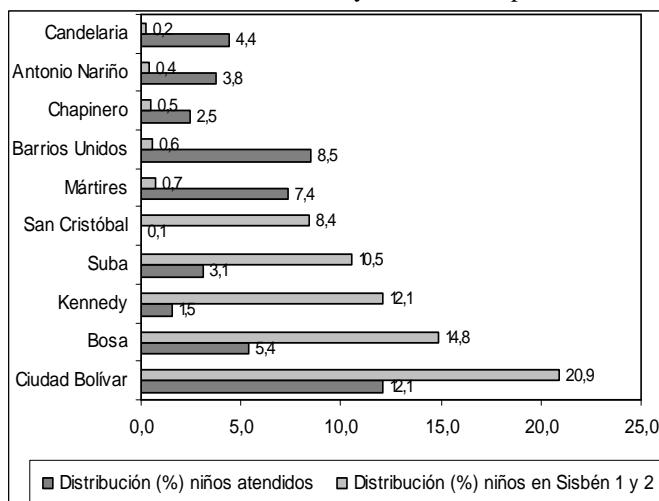
#### 2.4.4 Equidad en el acceso

Caminar hacia la equidad en la prestación de los servicios es en gran medida una función de la focalización. Las alternativas para focalizar a disposición del hacedor de política van desde los instrumentos basados en criterios individuales que parten de las características sociales y económicas de los individuos u hogares, hasta los que se centran en las zonas o municipios en

<sup>106</sup> Indicador que expresa el porcentaje de aumento en el resultado (cupos efectivos) por un incremento de 1% en el gasto incurrido.

que se ubican los beneficiarios. Los instrumentos pueden combinarse adecuadamente para mejorar la precisión en la asignación de los beneficios ofrecidos. En consecuencia, una primera aproximación a la equidad en la prestación de los servicios se logra comparando la distribución de los beneficiarios potenciales con la población atendida (gráfico 20).

**Gráfico 20.** Población menor de 5 años en Sisbén 1 y 2 o atendida por la SDIS según localidad. 2007



Fuente: DNP, DDS, GCV, Base Sisbén, Noviembre de 2007.

La distribución de los menores de 5 años atendidos en la modalidad de educación inicial ejecutada por la SDIS no necesariamente se concentra en los sectores o localidades con mayor proporción de población en los niveles 1 y 2 del Sisbén. Esta situación resta al logro del objetivo de equidad, aunque se debe considerar la posibilidad de movilidad de la población entre localidades al momento de demandar el servicio, cerca del lugar de trabajo de los padres, por ejemplo.

El proyecto ha optado por el Sisbén, un criterio de focalización individual y en su ausencia adopta la estratificación que es un instrumento de focalización geográfica. En consecuencia, se utiliza el número de beneficiarios en los niveles 1 y 2 del Sisbén medido como proporción del total de niños que termina el año, como indicador de equidad. Su evolución, de 2003 a 2007 se describe en el cuadro 31.

**Cuadro 31.** Proyecto 374: Indicador de equidad, 2003, 2006, 2007

Indicador	Modalidad	2003	2006	2007
Beneficiarios con Sisbén 1 y 2 (entre los que terminan año)	Jardín infantil SDIS	37,4	56,2	56,8
	Casas vecinales	45,5	69,8	71,8
	Jardines sociales	58,0	75,1	74,9

Fuente Veeduría Distrital et al., 2005, 2007; cálculos a partir de SDIS, Balance Social 2008.

De la información, en el cuadro 31 se resalta el aumento en la participación de los beneficiarios en Sisbén 1 y 2 en el total, que culmina el año escolar de 2003 a 2006. Entre ese último año y 2007 se mantiene el peso de los beneficiarios que culmina año en Sisbén 1 y 2 en las distintas submodalidades.

La Encuesta de Calidad de Vida aplicada en el Distrito durante 2007, arroja resultados similares en términos de la proporción de niños atendidos en instituciones de la Secretaría en las que se desarrolla la modalidad de educación inicial. Según esa encuesta, el 68% de los niños que asisten a esas instituciones pertenece a familias clasificadas en los niveles 1 y 2 del Sisbén. Este porcentaje es similar al correspondiente a los niños atendidos en Guardería, *Hogar infantil o jardín de Bienestar Familiar* del ICBF (67,6%), pero inferior al calculado para quienes asisten a los *Hogares comunitarios de Bienestar Familiar* (78,3%).

#### 2.4.5 El impacto del proyecto: los efectos en nutrición

La metodología de evaluación y seguimiento a la gestión del proyecto incluye la reducción de la desnutrición infantil como indicador de impacto. El análisis se lleva a partir del cambio promedio en los indicadores antropométricos: retardo en talla o *desnutrición crónica* (talla-edad  $< -2$  DE<sup>107</sup>) y *desnutrición aguda* (peso-talla  $< -2$  DE).

La *desnutrición aguda* o emaciación describe las dificultades para ganar peso o la pérdida del mismo y aparece generalmente como consecuencia de problemas sociales críticos en las zonas más pobres. La *desnutrición crónica* identifica el retraso en el crecimiento y es un proceso que se inicia poco a poco desde los dos primeros años de vida del niño pero sin evidenciar manifestaciones clínicas<sup>108</sup>. La *desnutrición crónica* está asociada a un contexto de pobreza económica, a la precariedad en el acceso a alimentos y nutrientes, a un inadecuado cuidado materno, o a la falta de acceso a servicios de saneamiento y de salud.

El 3,3% de los beneficiarios del proyecto, durante el segundo semestre de 2003, presentaban enflaquecimiento (desnutrición aguda). El porcentaje correspondiente para los que ingresaron el mismo semestre de 2007 es de 2,9%<sup>109</sup>. En el cuadro 32 se presenta la evolución de la proporción de niños atendidos en los Centros de Desarrollo Infantil que integran el proyecto 374, en situación de enflaquecimiento y con prevalencia clásica de talla corta<sup>110</sup>. La información disponible para el primer semestre de 2007 indica que las modalidades de educación inicial en las cuales se concentra la mayor proporción de beneficiarios con desnutrición aguda son: los jardines SDIS (3,4% de los beneficiarios) y las casas vecinales (3,0). El peso de la población con enflaquecimiento entre los beneficiarios de los jardines sociales en el primer semestre de 2007 es de 3,0%<sup>111</sup>.

**Cuadro 32. Desnutrición: beneficiarios proyecto 374, segundo semestre**

Año	Enflaquecimiento	Prevalencia clásica de talla corta
2003	3,3	19,9
2004	2,9	20,0
2005	3,8	17,9
2006	3,7	17,6
2007	2,9	18,1

Fuente: SDIS, (2008), Informe general de vigilancia nutricional, segundo semestre del 2007.

El porcentaje de beneficiarios con prevalencia clásica de talla corta (desnutrición crónica), para el segundo semestre de 2007 (18,1%), es más alto que la cifra obtenida para el Distrito conforme a la Encuesta Nacional de Situación Nutricional de 2005 (13,4%). Esto significa que el proyecto está focalizando la población que más requiere del servicio. Puente Aranda y Barrios Unidos son las dos localidades en las cuales se concentra el mayor porcentaje de niños enflaquecidos, entre los atendidos por el programa durante 3 semestres o más. El porcentaje correspondiente a la primera es de 3,9% de niños que llevan más de 3 semestres en el programa y que presentan prevalencia clásica de talla corta. El porcentaje de niños con ese tipo de desnutrición en Barrios Unidos es de 2,9%. A estas dos localidades sigue en orden de importancia Antonio Nariño con un porcentaje de niños enflaquecidos de 2%<sup>112</sup>.

<sup>107</sup> Desviaciones estándar, o -2 escore z en la relación de talla para la edad respecto de una población tomada como referencia. Como referencia usualmente se utiliza el estándar internacional recomendado por el Centro Nacional de Estadísticas de Salud (NCHS)/OMS.

<sup>108</sup> Como tal es más difícil de superar si se le compara por ejemplo con la desnutrición aguda.

<sup>109</sup> SDIS, Sistema de Vigilancia Nutricional (2008).

<sup>110</sup> Jardines SDIS, Casas vecinales, Jardines sociales, Cupos cofinanciados, Jardines SDIS de horario extendido y Fondo de Desarrollo Local.

<sup>111</sup> Los cupos cofinanciados y los Fondos de Desarrollo Local contaban para el primer semestre de 2007 con el 3,0% y 3,8% de beneficiarios en situación de desnutrición aguda, respectivamente.

<sup>112</sup> SDIS, Sistema de Vigilancia Nutricional (2008).

Entre los beneficiarios nuevos que ingresaron en el segundo semestre de 2007, la modalidad que acogió el mayor porcentaje de enflaquecidos es la de *jardines SDIS* con el 6% y las *casas vecinales* con 4,4%. El 1,9% de los beneficiarios nuevos que ingresó a los *jardines sociales* presentaba prevalencia clásica de talla corta<sup>113</sup>. Puesto que el porcentaje nacional de prevalencia clásica de talla corta es del 1,3% (ENSIN), todas las modalidades de atención de la Secretaría están focalizando la atención en la población que realmente requiere del servicio.

**Cuadro 33. Beneficiarios proyecto 374: Evolución desnutrición aguda y crónica por cohortes**

Semestre	<b>Promedio de Z score - peso para talla por cohorte (desnutrición aguda)</b>				
	2003A	2004A	2005A	2006A	2007A
2003A	-0,474				
2003B	-0,194				
2004A	-0,295	-0,461			
2004B	-0,087	-0,156			
2005A	-0,373	-0,461	-0,662		
2005B	-0,184	-0,237	-0,354		
2006A	-0,200	-0,263	-0,354	-0,503	
2006B		-0,210	-0,234	-0,328	
2007A		-0,279	-0,271	-0,316	-0,472
2007B		-0,139	-0,123	-0,160	-0,239
Reducción en déficit peso talla (%)	-57,8	-69,8	-81,4	-68,2	-49,4
Semestre	<b>Promedio de Z score - talla corta por cohorte (desnutrición crónica)</b>				
	2003A	2004A	2005A	2006A	2007A
2003A	19,7	0	0	0	0
2003B	20,5	0	0	0	0
2004A	18,3	18,6	0	0	0
2004B	17,7	21,9	0	0	0
2005A	16,7	17,5	16,5	0	0
2005B	15,6	17,5	18,8	0	0
2006A	18,1	17,4	18,3	18,5	0
2006B	15,9	15,7	16,4	19	0
2007A	17,4	17,9	17,1	18,8	19,1
2007B	15,6	16,8	14,9	17,4	19,7
Reducción en déficit talla corta (%)	-20,8	-9,7	-9,7	-5,9	3,1

Nota: En las columnas se lee la cohorte que se inicia en un período dado mientras que en las filas su evolución a lo largo de su estadía en el proyecto.

Fuente: SDIS, (2008), Informe general de vigilancia nutricional, segundo semestre del 2007.

El cuadro 33 resume el impacto del proyecto para las cohortes que ingresaron el primer semestre de 2003 a 2007. Los dos últimos grupos (2006 y 2007 sólo han estado en el proyecto durante 3 y 2 semestres, respectivamente). Como es de esperar, el impacto es más fuerte para los niños que ingresan con desnutrición aguda. A partir de las acciones del proyecto se ha logrado reducir el déficit de peso-talla (desnutrición aguda) entre 58 y 81 por ciento<sup>114</sup> de 2003 a 2007. Al ingresar al proyecto, los niños que lo hicieron en estado de desnutrición aguda, durante ese período, han logrado mejorar su situación nutricional hasta ubicarse en el rango correspondiente a la población de referencia (entre -2 a +2, z score).

#### 2.4.6 La gestión desde la percepción de los beneficiarios

En 2008, la encuesta aplicada a los padres o acudientes de los beneficiarios de la modalidad de educación inicial del proyecto, se efectuó mediante un tamaño de muestra de 903 personas, con mayor participación de las mujeres (77,4%). La encuesta se aplicó en 14 localidades, 3 de las cuales concentran el 48,3% de la muestra: Kennedy (18,6%), Bosa (18,0%) y Usme (11,7%).

<sup>113</sup> Corresponde a los cupos cofinanciados es de 3,95% (SDIS, Sistema de Vigilancia Nutricional, 2008).

<sup>114</sup> Excluyendo los que ingresaron el primer semestre de 2007.

Los encuestados son personas mayores de 18 años pero menores de 37, es decir, el 80%, que residen en viviendas clasificadas en estratos 1 y 2, para el pago de servicios públicos. El 14,1% de la muestra habita viviendas de estrato 1 y el 67,4% de estrato 2. Existe un 16,6% que ocupa viviendas de estrato 3. Alrededor de la tercera parte de encuestados ha finalizado estudios a nivel de secundaria y otro 36,4% no logró culminar ese nivel. La proporción de personas con primaria completa es de 16,2% y las que han efectuado algún año de básica primaria sin aprobar el quinto grado representan el 7,2%. El 3,8% de los encuestados realizó estudios a nivel de educación superior y 3% no cuenta con ninguna educación formal.

**Cuadro 34.** Distribución de los niños en la encuesta (2008)

Edad	Total en la muestra	%
0	8	0,9
1	66	7,3
2	177	19,6
3	287	31,7
4	305	33,7
5	62	6,9
Total	905	100,0

Fuente: Encuesta de percepción a beneficiarios del proyecto 374 realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

Los beneficiarios de la modalidad de educación inicial cuyos padres fueron entrevistados se distribuyen casi por igual entre hombres (49,5%) y mujeres (50,5%). La distribución conforme a edad se incluye en el cuadro 34, en el cual se aprecia que el rango más representativo abarca las edades de 2 a 4 años (85,0%), que corresponde a párvulos (2 a 3 años) y prekinder (3 a 4 años).

Los beneficiarios de la modalidad de educación inicial encuestados obtienen los servicios en *jardines SDIS* (263 encuestados), en *casas vecinales* (371 beneficiarios) y en *jardines sociales* (127). La muestra incluye también 144 padres de beneficiarios de *cupos cofinanciados*.

#### *El papel de la educación inicial*

De la importancia que los padres otorguen a la educación y en particular a la educación inicial, en el proceso de desarrollo del niño en edad de primera infancia, depende que le envíen a una institución dedicada al cuidado y atención, tarde o temprano o que no lo hagan. En no pocos casos, ante la necesidad de trabajar se deja al niño en casa en compañía de otros menores de edad. La encuesta de percepción incluye por tanto, preguntas orientadas a dimensionar el rol de la educación inicial en la formación del niño, desde la perspectiva de los padres o acudientes.

**Cuadro 35.** Razones para matricular el niño en el jardín

Descripción	2005		2007		2008	
	# personas	%	# personas	%	# personas	%
Para que interactúe con otros niños	149	24,7	258	24,9	260	28,7
Para estimular el aprendizaje	165	27,4	401	38,7	317	35,0
Como adaptación para la etapa escolar	115	19,1	210	20,2	144	15,9
Para usted poder trabajar	110	18,2	111	10,7	98	10,8
Para que reciba alimentos	16	2,7	8	0,8	18	2,0
Para no dejarlo solo en casa	46	7,6	40	3,9	32	3,5
Otra	2	0,3	9	0,9	36	4,0
Total encuestados	603	100,0	1.037	100,0	905	100,0

Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios del proyecto 374 realizada por la Veeduría Distrital, 2008; Veeduría et. al. 2007.

La encuesta de percepción lleva a concluir que los motivos principales por los cuales los padres matriculan los niños en los jardines a cargo de la Secretaría, están asociados a su formación y desarrollo, excepto por la parte alimentaria. Para dos terceras partes de los encuestados, los

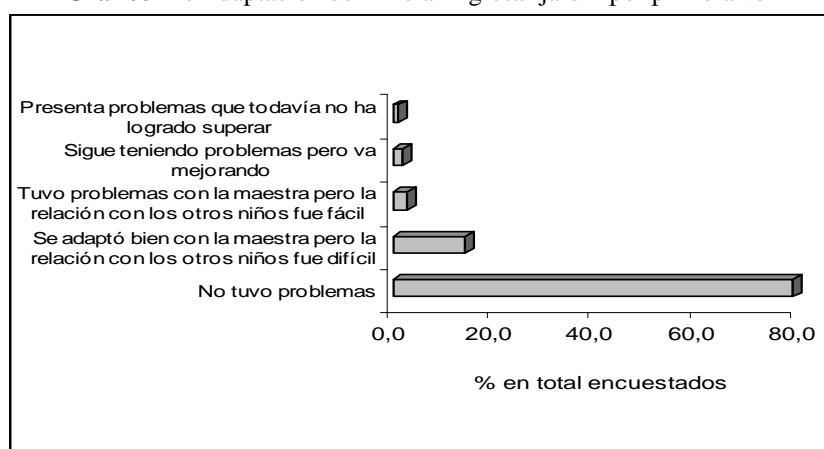
niños asisten al jardín para que interactúen con otros niños de su edad, para estimular el aprendizaje y como forma de adaptación para la etapa escolar, principalmente (cuadro 35).

La selección del jardín al cual acude el niño se hace considerando en primer lugar la cercanía a la casa (37,5% de encuestados), el prestigio de la institución (35,4%) y por recomendación de conocidos (22%). Un número reducido de encuestados hubiese preferido ingresar al niño a un jardín privado pero no tenía medios económicos para hacerlo (3,3%).

#### *El proceso de adaptación*

La separación de los padres y demás personas con las cuales el niño convive, para ingresar al jardín, en el que debe compartir en un contexto completamente diferente con niños en edades similares pero desconocidos, y aprender nuevos hábitos, implica un proceso de adaptación que no siempre es fácil. En algunos casos, la adaptación no llega a buen término conduciendo al retiro del niño de la institución. Al preguntar por la adaptación del niño al ingresar por primera vez al jardín se obtienen las respuestas consignadas en el gráfico 21, muy similares a las registradas en años anteriores.

**Gráfico 21.** Adaptación del niño al ingresar jardín por primera vez



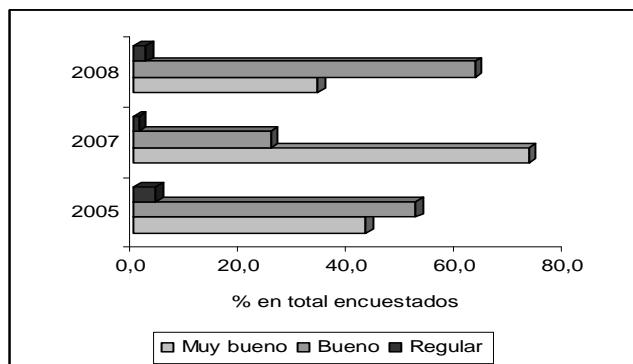
Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios proyecto 374 realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

Las niñas tienen un mayor peso entre el grupo que no presentó problemas para adaptarse al jardín por primera vez, aún corrigiendo por su participación en la muestra. Los hombres mientras tanto, tienen un mayor peso entre los que se adaptaron bien con la maestra pero para los cuales la relación con los otros niños fue difícil.

#### *El trato de la profesora*

El papel de la maestra es determinante en el proceso de formación del niño. La maestra además de guiar directamente su proceso de aprendizaje, pasa gran parte del tiempo con el niño. Al compartir espacio, tiempo y relacionarse con él, sus características personales, vivencias y la forma en que interactúa con los pequeños, juegan un rol central en su proceso de desarrollo. La maestra, al lado de los padres, pasa a conformar el grupo de adultos significativos, o personas relevantes en la vida de los niños, integrando a su vez la imagen de adultos que incidirá en su desarrollo.

Gráfico 22. El trato de la maestra hacia los niños<sup>115</sup>



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios proyecto 374 realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

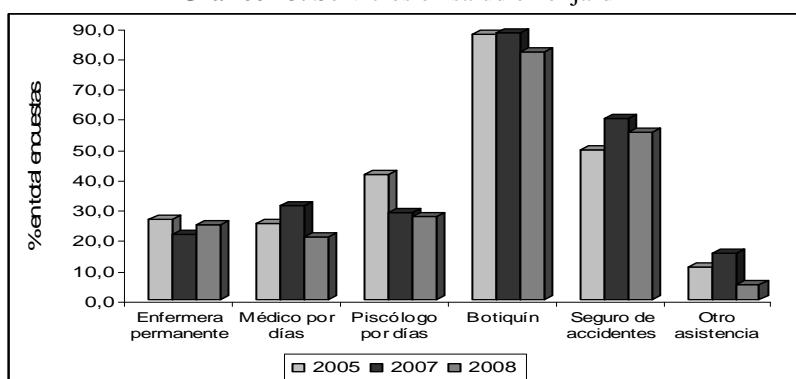
En 2008, tal como ha sucedido en años anteriores, para los padres encuestados, el trato de la maestra ha sido calificado como *bueno* o *muy bueno*, a pesar de la recomposición que se presenta entre uno u otro año en las dos calificaciones. La proporción de encuestados para quienes el trato de la maestra es calificado como *regular*, si bien aumenta entre 2007 y 2008, en ese último año se registra una proporción de padres por debajo del correspondiente a 2005 que fue el primer año de aplicación de la encuesta de percepción (gráfico 22).

La concentración en las calificaciones, *bueno* o *muy buena* es un patrón que se conserva en todas las modalidades de atención sin excepción.

#### Atención en salud

Pese a la importancia de contar con un plan de salud de emergencia que, al lado del aseguramiento minimiza o mitiga los riesgos en salud de los niños que asisten a los jardines, el seguro en caso de accidentes no constituye todavía un patrón común dentro de los servicios con los que cuentan los jardines. Se presenta sin embargo, una tendencia al aumento en su participación entre 2005 y 2008. La presencia del botiquín sigue siendo el mecanismo más común para atender casos de emergencia en salud (gráfico 23).

Gráfico 23. Servicios en salud en el jardín



Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios proyecto 374 realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

En 2008, la enfermera permanente es más común en el *jardín social*. Para 2005 lo había sido entre los beneficiarios de *casas vecinales*, modalidad de atención que para 2008 registra el mayor peso del médico por días (cuadro 36). Al tomar el conjunto de instituciones que cuenta con una enfermera permanente y con un médico por días, sobresalen los *jardines SDIS* y las

<sup>115</sup> No se grafica el porcentaje de encuestados que respondió 'No sabe/No responde' en cada año y que lleva al 100%.

*casas vecinales*. Los seguros para atención en caso de accidentes son mencionados con mayor frecuencia por los beneficiarios de *jardines sociales* y *jardines SDIS*.

**Cuadro 36.** Servicios de salud por tipo de jardín, 2008

Servicio	Porcentaje en total encuestados por modalidad			
	Casa vecinal	Jardín social	Jardín SDIS	Cupo cofinanciado
Enfermera permanente	24,5	37,5	29,6	5,6
Médico por días	26,1	10,0	16,7	7,6
Enfermera permanente y médico por días	9,7	4,2	9,6	2,1
Psicólogo por días	27,0	41,7	27,0	16,7
Psicólogo y médico por días	14,8	5,8	8,1	4,2
Seguro de accidentes	45,0	64,2	58,1	68,1
Total encuestadas	371	120	270	144

Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios del proyecto 374 realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

#### *La enfermedad como causa de ausentismo*

A través de la educación inicial, el niño se adapta para la etapa escolar, un proceso en el cual el ausentismo del jardín, de manera reiterada, puede conducir a problemas futuros en la formación de capital humano. Los factores de salud, constituyen quizás la principal causa de ausentismo entre los niños en edad de primera infancia. Al preguntar al padre o acudiente se aprecia que 7 de cada 10 niños presentó alguna enfermedad en el transcurso del año escolar (2007-2008). Todos los niños que presentaron alguna enfermedad durante ese año se ausentaron del jardín. Los niños se ausentan del jardín por una semana o menos.

**Cuadro 37.** Ausentismo por enfermedad

Tiempo perdido por enfermedad	2005	2007	2008
Menos de 1 semana	55,8	67,8	67,0
Entre 1 y 2 semanas	30,3	24,1	26,1
Más de 2 a menos de 4 semanas	5,9	6,5	5,8
4 semanas o más	7,5	1,6	1,6
Nunca se ausentó	0,5	-	-
Total	389	765	637

Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios del proyecto 374 realizada por la Veeduría Distrital, 2008; Veeduría et. al. 2007.

Entre 2005 y 2008 se aprecia también, una reducción importante en la proporción de niños que se ausentó del jardín alrededor de un mes por enfermedad. No existen mayores diferencias en materia de ausentismo entre los niños o las niñas. Por modalidades, el ausentismo ante enfermedad es más frecuente entre los que acuden a *Jardines sociales* (74,2% de encuestados en esa modalidad), seguido por los beneficiarios de *casas vecinales* (72,2%). La proporción de encuestados que no acudió durante algún tiempo al jardín durante el año escolar porque se enfermó es de un 68,1% para los *jardines SDIS* y de 69,3% para las *casas vecinales*.

Las enfermedades respiratorias incluida la gripe, constituyen la principal causa de no asistencia al jardín, 62,5% que se enfermó durante el año escolar que culmina en 2008. Otras enfermedades mencionadas son la diarrea (17,1%), las eruptivas (3,1%) y las enfermedades de la piel en las que se incluyen los piojos que alcanzan el 2,7% de los encuestados que se enfermó en el transcurso del año escolar.

Además de la enfermedad, cerca del 13% de los niños se ha ausentado del jardín debido a un accidente doméstico (29 entre 116 niños), porque le ha acompañado a su padre al trabajo (21), estuvo de vacaciones (17), por dificultades familiares (11), o por acudir a una cita médica (9).

### *El espacio y la infraestructura del jardín*

La encuesta ha incluido un componente en el cual se solicita valorar la calidad del espacio e infraestructura del jardín como determinantes en la formación y desarrollo de los niños. En general, a lo largo de los años las calificaciones han tendido a concentrarse en el rango *bueno*, *muy bueno*, para aspectos que tienen que ver con las instalaciones físicas (salones, baños y sitios de recreación), los elementos de apoyo escolar (mesa de trabajo, colchonetas, tableros, audiovisuales), el material didáctico, los espacios para dormir, comer y el cambio de pañales y otros implementos tales como libros, grabadora y juguetes. En el cuadro 38 se describe la evolución de la calificación otorgada por los padres a cada uno de esos elementos.

**Cuadro 38.** Calificación infraestructura física

Calificación infraestructura física	Muy bueno	Bueno	Regular	Deficiente	Ns/Nr
Instalaciones físicas	48,5	43,5	6,6	0,1	1,2
Elementos de apoyo escolar	46,3	43,2	6,6	0,2	3,6
Material didáctico	43,4	43,6	7,0	0,3	0,1
Espacios para dormir, comer, cambio pañales	44,0	45,1	6,2	0,2	4,5
Libros de cuentos, grabadora con música, juguetes	44,9	43,6	5,4	0,1	6,0
Total encuestados	905	905	905	905	905

Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios del proyecto 374 por la Veeduría Distrital, 2008.

Cuando se discrimina por tipo de modalidad, las conclusiones obtenidas a partir de la encuesta aplicada en 2008 no difieren significativamente de las obtenidas en años anteriores. Esto es, la calificación asignada a cada uno de los elementos de infraestructura física considerados es *muy buena* o *buena* para el 90% o más de los encuestados en cada modalidad de atención. Las condiciones higiénicas de la cocina en la cual se preparan los alimentos para los niños son también calificadas por un 90% de encuestados, como *buenas* o *muy buenas*.

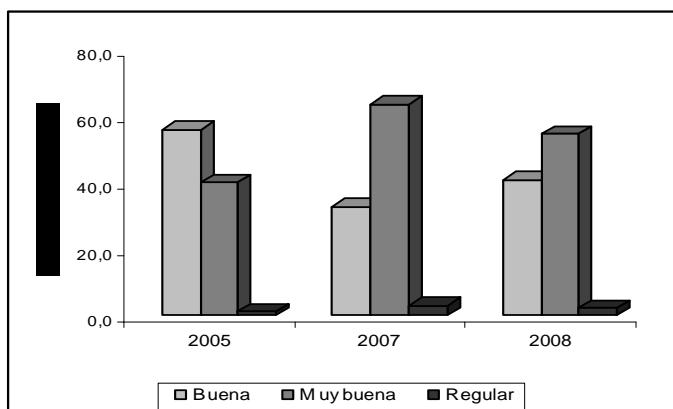
Contrasta la calificación otorgada a la infraestructura física y a las condiciones higiénicas de la cocina del jardín, con las respuestas a la pregunta *¿considera que en el jardín... hay suficientes espacios para recreación?*, que da lugar a respuestas negativas entre una cuarta parte de los entrevistados. Las respuestas a esta pregunta tienden a favorecer a los *jardines sociales* en donde el 15,8% de los encuestados manifiesta que no existen espacios suficientes para la recreación, frente a un 39,6% para la modalidad de *cupos cofinanciados*, 23,5% para *casas vecinales* y 19,6% para *jardines SDIS*.

### *La alimentación suministrada en el jardín*

La alimentación suministrada al niño en edad de primera infancia constituye otro factor determinante en su desarrollo. En el jardín el niño consume buena parte de los alimentos que requiere. En algunos casos y dadas las condiciones de pobreza de los padres, una razón muy fuerte para la asistencia al jardín es la posibilidad del consumo de alimentos. En otros, cuando el niño no se adapta a la alimentación suministrada o los padres no están de acuerdo con ella proceden a retirarlo del jardín.

A lo largo de los años de aplicación de la encuesta, la calidad de los alimentos que recibe el niño en el jardín es considerada *muy buena* o *buena* para el 95% o más de encuestados (gráfico 24). En general, la mayor parte de los padres indica no haber tenido problemas con la alimentación del niño y entre los 27 encuestados que sí los han tenido, éste se relaciona con problemas estomacales, la falta de apetito del niño, no come bien o come muy despacio.

**Gráfico 24.** Calificación de la calidad de la alimentación<sup>116</sup>



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios proyecto 374 realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

La cantidad de alimentos que recibe el niño es *suficiente* para el 87% de los padres encuestados en 2008, un porcentaje similar a los registrados en encuestas anteriores. Existe un grupo de 57 padres (6,3% de encuestados) para quienes la cantidad de alimentos suministrados al niño en el jardín es *escasa*. Éstos últimos se concentran en los *jardines sociales* y en las *casas vecinales*<sup>117</sup>.

#### *La relación jardín familia*

Es cierto que el contexto en el cual se desenvuelve el niño en el jardín es relevante para su desarrollo, pero ello no significa que la responsabilidad de los padres sea trasladada a la profesora y demás miembros del jardín. Los padres deben estar al tanto de las actividades que el niño desarrolla en el jardín y participar de ellas. Su participación se enmarca en actividades relativas a la alimentación, el juego, al conocimiento del contexto que le rodea y la forma en que interactúa con otros, por ejemplo. Un parent que está al tanto de lo que hace su niño en el jardín ejerce un mejor control social sobre el desempeño de la institución.

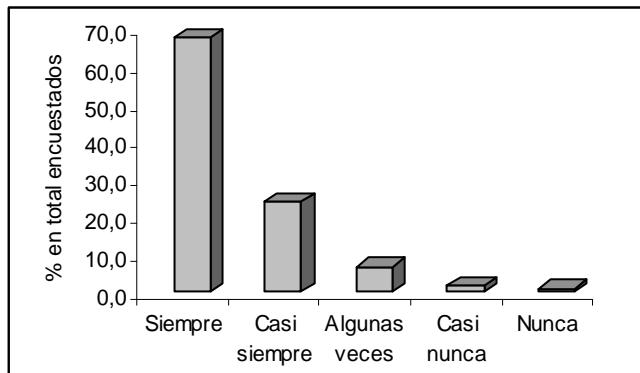
Entre los entrevistados en 2008, un 79% está al tanto de las actividades que el niño desarrolla en el jardín y entre ellos 3 de cada 4 comparte algunas de esas actividades en la casa. Entre las actividades compartidas figuran: el juego, el cuidado personal e higiene, cuidado de la alimentación, afecto y relaciones interpersonales, actividades lúdicas y otras de estudio e investigación.

Es un hecho que los padres se involucran más en las actividades de los niños a medida en que se avanza en el nivel de educación, por ejemplo mientras un 67% de los padres sin educación formal o con educación primaria conoce de las actividades de su hijo en el jardín, el 85% de quienes han realizado estudios a nivel de educación superior y el 76,9% de los que cuentan con algún grado de educación secundaria indica saber algo de ellas. Por modalidades de atención los padres que más indican conocer las actividades de su niño en el jardín son los beneficiarios de los *cupos cofinanciados* y las *casas vecinales*.

<sup>116</sup> No se grafica el porcentaje de encuestados que respondió 'No sabe/No responde' en cada año y que lleva al 100%.

<sup>117</sup> Alrededor del 10% de los encuestados en cada una de esas dos modalidades de atención.

**Gráfico 25.** Asistencia a las reuniones del jardín



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios proyecto 374 realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

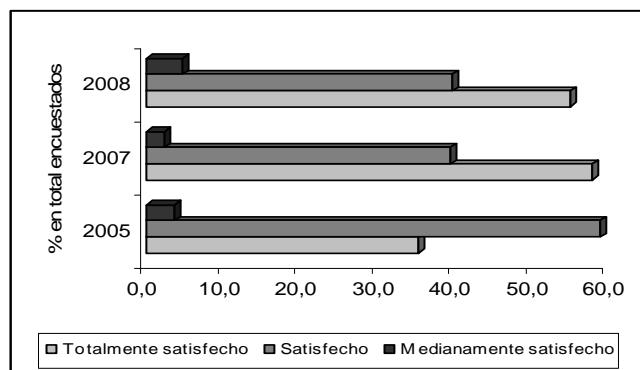
El interés por el desarrollo del niño en el jardín y el compromiso de los padres con el mismo se manifiesta, en parte, en su asistencia a las reuniones programadas. El gráfico 25 describe la proporción de padres que asiste a las reuniones del jardín. Dos terceras partes de los encuestados dice que asiste *siempre* y alrededor del 24% que lo hace *casi siempre*. Los motivos aducidos para no asistir incluyen: la interferencia del horario de las reuniones con el trabajo para la mitad de padres que nunca asiste o lo hace muy poco (42 encuestados), el no tener con quien dejar los niños (8 entre 42) y la extensión de las reuniones (6).

Cerca del 95% de los padres califica su compromiso con el jardín como *bueno* o *muy bueno*. Sin embargo, al preguntar si consideran que las asociaciones de padres de familia o las asociaciones comunitarias del jardín al que asiste el niño, están haciendo una buena inversión con las cuotas de participación, la tercera parte de los entrevistados no responde o indica desconocer la respuesta. El 18,3% de los encuestados considera que la inversión de la cuota de participación no es la adecuada.

#### *Grado de satisfacción con los servicios del jardín*

A los encuestados se les pidió una percepción general de los servicios del jardín para contar con una calificación de conjunto. La mayor proporción de encuestados está *satisfecho* con los servicios que recibe su niño tal como se aprecia en el gráfico 26. Ésta ha sido la tendencia en los diferentes años de aplicación de la encuesta.

**Gráfico 26.** Grado de satisfacción con los servicios<sup>118</sup>



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta de percepción a beneficiarios proyecto 374 realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

<sup>118</sup> No se grafica el porcentaje de encuestados que respondió 'No sabe/No responde' en cada año y que lleva al 100%.

El peso de los que se sienten *medianamente satisfechos* con los servicios es mayor entre los beneficiarios de los *jardines sociales* y las *casas vecinales*. Al considerar el nivel educativo, es entre quienes cuentan con algún grado de primaria donde se encuentran los padres que expresan, con mayor frecuencia, sentirse *medianamente satisfechos* con los servicios del jardín.

Al preguntar si consideran que existe algún problema en la atención a la niñez, un 13% responde positivamente mencionando como aspectos a tener en cuenta: el incremento en cobertura y mejorar la distribución de los cupos actuales, agilizar la contratación, mejorar la asistencia de los profesores al jardín, ubicar más parques cerca de los jardines, e incrementar el material lúdico.

#### 2.4.7 Una aproximación al impacto: la percepción del docente de Transición

La educación inicial contribuye a la formación y uso del lenguaje en los niños, al desarrollo del juego, el arte y el sentido estético, a la construcción de la subjetividad y a interiorizar los símbolos propios de la cultura. En este proceso juega un papel central el agente educativo que para el caso de la Secretaría de Integración Social corresponde a las madres educadoras y las formadoras que son las encargadas de llevar a cabo el ejercicio pedagógico<sup>119</sup>.

Es en este contexto que la evaluación y seguimiento a la gestión del proyecto ha incluido una encuesta de percepción aplicada a una muestra de 150 docentes de transición de entidades educativas distritales. La encuesta no pretende calificar al alumno sino más bien alcanzar una idea general del impacto de la formación en educación inicial sobre las *dimensiones* trabajadas en transición.

Las dimensiones respecto de las cuales se solicita la apreciación del docente de transición corresponden a las recomendadas por el Ministerio de Educación Nacional para trabajar en ese nivel: cognitiva, socioafectiva, comunicativa, estética, espiritual, ética y corporal.

La **dimensión cognitiva**, abarca aspectos asociados a la forma en que el niño se relaciona con los otros niños, los padres y adultos, su búsqueda de independencia y el desarrollo de valores. La **dimensión socioafectiva**, se relaciona con la importancia de la socialización y la afectividad en el desarrollo del niño (autoimagen, autonomía, autoconcepto, manera personal de ver, sentir y expresar sentimientos frente a personas, objetos o animales). La **dimensión comunicativa o lenguaje**, es la expresión de ideas y conocimientos sobre las cosas, acontecimientos y fenómenos de la realidad, constatación de mundos posibles, vínculos afectivos. Los lenguajes utilizados por el niño son: oral, gráfico y corporal. La **dimensión estética**, está asociada a las actitudes, auto-expresión, placer y creatividad en el niño. Las **dimensiones espiritual y ética**, tienen que ver con la interiorización de reglas y formas de relacionarse con el entorno y con sus semejantes. Finalmente está la **dimensión corporal** que incluye percepción y motricidad; ejercitación de las percepciones y control voluntario de sus actos motores (percepción visual, auditiva, olfativa y del tacto); y desarrollo de habilidades en la coordinación motriz fina y gruesa y el equilibrio.

Para tener un referente, al docente se interroga no solamente por su percepción frente al desempeño del niño que viene de una de las instituciones que conforman la modalidad de educación inicial de la Secretaría de Integración Social, sino igualmente por los que han asistido a una modalidad de atención del ICBF, u otra entidad de naturaleza oficial o pública.

La muestra de docentes se seleccionó entre las localidades con mayor porcentaje de matrícula oficial en grado 0 para el año 2007 utilizando la Resolución 168. Los encuestados se distribuyen por tanto de la siguiente forma: Ciudad Bolívar y Kennedy (cada una con 29% de encuestados),

---

<sup>119</sup> República de Colombia, Programa de apoyo a la primera infancia. Colombia por la primera infancia. Política pública por los niños y niñas, desde la gestación hasta los 6 años. (2006), noviembre.

Bosa (13%), San Cristóbal (8%), Rafael Uribe (10%) y Usaquén (9%). Antonio Nariño y Candelaria contribuyeron con el 3% restante de la muestra. Los resultados de la encuesta más que constituir un indicio de lo que ocurre al interior de todo el Distrito sirven para dar una idea del efecto de la educación inicial en los logros alcanzados por los niños en transición en el conjunto de localidades en las cuales se obtiene la información. El ejercicio que es más bien a nivel de exploración, puede proveer pautas para trabajos a futuro antes que emitir una conclusión final.

Entre los docentes de transición entrevistados, el 54,0% ha finalizado estudios de educación superior a nivel de pregrado y otro 40% cuenta con un postgrado con título. Cerca del 3,3% de la muestra lo integran docentes con básica secundaria incompleta, estudios universitarios sin título, o algunos con estudios a nivel técnico y tecnológico. El 66,0% de encuestados cuenta con una experiencia docente superior a los 10 años, mientras que un 24,0% lleva entre 5 y 10 años en la docencia. El porcentaje restante tiene 5 años o menos de experiencia docente.

*Logros del niño en transición en cada dimensión*

Los docentes encuestados manejan grupos en transición cuyo tamaño oscila entre los 26 y 30 niños (57,3%), entre 21 y 25 niños (29,3%). El 8,7% tiene un grupo con tamaños superiores a los 30 niños, mientras que para el 3,3% los grupos están conformados por 20 niños o menos.

**Cuadro 39.** Distribución de los niños en transición según entidad de procedencia, 2008

Entidad de procedencia	Docentes		Niños por institución de procedencia	
	Número	%	Número	%
Hogar comunitario del ICBF	104	28,6	1.340	37,1
Guardería, Hogar Infantil o Jardín ICBF	48	13,2	549	15,2
Jardín de la SDIS	32	8,8	332	9,2
Guardería, preescolar o jardín oficial	13	3,6	118	3,3
Guardería, preescolar o jardín privado	51	14,0	296	8,2
No han asistido a institución alguna	101	27,7	972	26,9
Ns/Nr (Termine Encuesta)	15	4,1	-	-
Total	364	100,0	3.607	100,0

Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta de percepción a docentes de transición realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

En el cuadro 39 se presenta la distribución de los niños en los grupos de los docentes encuestados por institución de educación inicial o atención y cuidado de la cual provienen. La mayor parte de los niños proviene de los Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y cerca de la cuarta parte no ha asistido a una institución. Un 8,8% de los encuestados manifiesta tener niños provenientes de entidades de educación inicial administradas directa o indirectamente por la Secretaría de Integración Social.

**Cuadro 40.** Instituciones con mayor proporción de encuestados en cada calificación

Institución de procedencia	Calificación más frecuente en cada dimensión						
	Cognitiva	Socio-afectiva	Comunicativa	Estética	Ética	Espiritual	Corporal
HCBF							
Hogar infantil (ICBF)	Medio	Medio	Medio			Medio	Medio
Jardín de la SDIS				Medio	Medio	-	Medio/Óptimo
Otra oficial		Medio/Óptimo	Medio/Óptimo			-	Medio/Óptimo
Privada	Óptimo		Óptimo				
No asistió	Bajo	Medio	Medio			Medio	Medio

Nota: Jardín de la SDIS abarca todas las modalidades de educación inicial de la Secretaría de Integración.

Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a docentes de transición realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

A los docentes encuestados se les solicitó calificar el logro en cada una de las dimensiones que se trabajan en transición. La calificación se otorgó para el conjunto de niños en el grupo a cargo del docente entrevistado que proviene de una institución determinada. La calificación asignada al logro alcanzado en cada dimensión corresponde a las categorías: *óptimo*, *medio* o *bajo*. El resumen de las calificaciones otorgadas se presenta en el cuadro 40.

Los niños que asisten a guarderías, jardines o preescolares privados son los que, conforme a la percepción de los docentes encuestados, presentan los mejores logros en la mayoría de dimensiones consideradas. Éstos son solamente aventajados en la dimensión: *socio-afectiva* por los que asistieron a jardines, guarderías o preescolares oficiales<sup>120</sup>. Tal como se aprecia en el cuadro 40, las calificaciones *bajas* para los logros en las dimensiones abordadas en transición son asignadas a los niños que ingresaron sin haber asistido a una entidad de educación inicial. Para los jardines de la SDIS, en ninguna de las dimensiones, la proporción de docentes que asigna un logro *óptimo*, supera a la de quienes les califican como medio o bajo<sup>121</sup>.

El peso relativamente tímido de la formación en los jardines de la Secretaría sobre el desempeño de los niños en transición, lleva a revisar con más detalle la distribución de las calificaciones otorgadas. Este análisis puede apoyarse en la información consignada en el cuadro 41.

**Cuadro 41.** Jardines de la SDIS: Porcentaje de docentes que otorga una calificación a cada dimensión.

Dimensión	Logro óptimo	Logro medio	Logro bajo	Total docentes
Cognitiva	31,3	50,0	18,8	32
Socioafectiva	18,8	62,5	18,8	32
Comunicativa	43,8	43,8	12,5	32
Estética	31,3	56,3	12,5	32
Ética	25,0	50,0	25,0	32
Espiritual	Na	Na	Na	0
Corporal	43,8	43,8	12,5	32

Fuente: Cálculos a partir de Encuesta de percepción a docentes de transición realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

Los 32 docentes que contaban con niños que asistieron a jardines de la Secretaría de Integración Social tienden a calificar como *medio*, el logro alcanzado en las distintas dimensiones (cuadro 41). A la entidad corresponde la proporción más baja de docentes que asigna un *logro medio* a los niños en las dimensiones, *corporal* y *ética*.

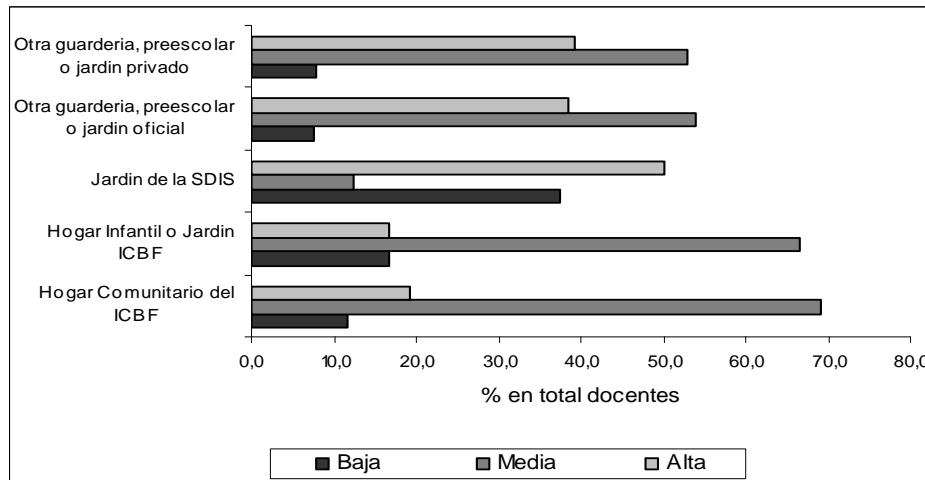
La proporción de docentes que califica dicho logro como *óptimo* está muy por debajo de las correspondientes a los que provienen de jardines o guarderías privadas. Por ejemplo, el porcentaje de docentes que califica como *óptimo* el logro en la dimensión *cognitiva* para los niños que asistieron a jardines privados es de 52,9% frente al 31,3% que aparece en el cuadro 41 para los jardines de la Secretaría. Diferencias similares entre la proporción de docentes que califican como *óptimo* el logro de los niños que asistieron a jardines de la SDIS y a otros de naturaleza privada se encuentran en todas las dimensiones, excepto por la *espiritual* no calificada y la *corporal* donde la proporción de docentes que asigna una calificación *óptima* es relativamente igual para los dos grupos.

Al preguntar por la incidencia de asistir o no a una institución de educación inicial sobre los logros alcanzados por sus alumnos de transición se obtuvieron las respuestas consignadas en el gráfico 27.

<sup>120</sup> Diferentes a los del ICBF y la Secretaría de Integración Social.

<sup>121</sup> Para las dimensiones *comunicativa* y *corporal*, la proporción de docentes que califica el logro de los niños provenientes de la SDIS como óptimo es igual al que le califica como medio, 43,8% de encuestados que cuenta con un grupo de esos niños (32 docentes) en los dos casos.

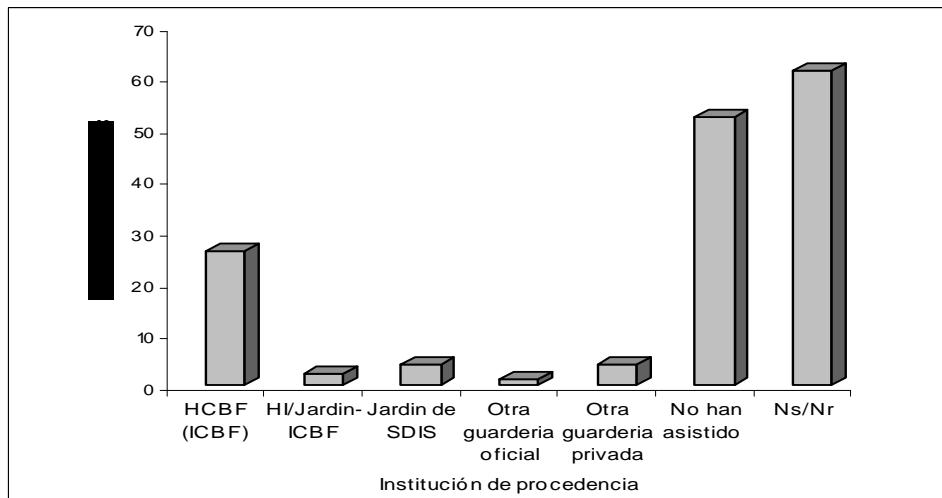
**Gráfico 27.** Calificación incidencia de asistencia una institución sobre logros en transición



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta de percepción a docentes de transición realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

Conforme al gráfico 27, la asistencia a un jardín o guardería privada incide sobre manera en los logros de las dimensiones desarrolladas en transición. A esta conclusión se llega si se asocia el logro alcanzado por el niño en las diferentes dimensiones con las calificaciones *media* o *alta*, otorgadas a la incidencia de la institución, que para el jardín privado acumulan el 92,3% de los docentes con niños que de él provienen. A una conclusión similar se llega con los niños que asistieron a una guardería o jardín oficial. La mayor proporción de docentes que otorgó una calificación *baja* a la incidencia de la institución en el logro de los niños en transición corresponde a los jardines de la Secretaría. El 88,5% de los docentes con niños provenientes de Hogares comunitarios otorgó una calificación *media* o *alta* a la incidencia de esa institución en los logros, a ellos y a los que no asistieron a una institución, corresponden los logros más bajos, desde la perspectiva de los docentes.

**Gráfico 28.** Grupo de alumnos entre los cuales es más frecuente el ausentismo escolar



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta de percepción a docentes de transición realizada por la Veeduría Distrital, 2008.

La educación inicial además de contribuir al desarrollo del niño en edad de primera infancia, le permite habituarse para asistir a una institución educativa. Este papel, conforme a los docentes encuestados, lo están cumpliendo los jardines de la Secretaría tal como se aprecia en el gráfico 28. Según los docentes encuestados, la inasistencia a la institución educativa es más frecuente entre los niños que no han asistido previamente a una institución, seguida por los que asistieron

a los Hogares comunitarios. La inasistencia es menos común para los niños que acudieron al Hogar Infantil o a otra guardería oficial.

#### 2.4.8 *Las principales conclusiones*

*Tiempo oportuno para los niños y niñas, desde la gestación hasta los 5 años*, es quizá entre los proyectos evaluados, el de mejor desempeño a lo largo del período 2003-2007. Esta aseveración se apoya en el cumplimiento de las metas propuestas excepto para los *jardines sociales*, dadas las dificultades que se presentaron en 2006 para adquirir los lotes programados. La rotación en el uso de los cupos se reduce en 2007 frente a 2006 en las distintas submodalidades de educación inicial, pero no en los *jardines SDIS*. El proyecto presenta logros relativamente bajos en cuanto a retención si se analiza el porcentaje de niños que egresó por culminación de proceso.

*Tiempo oportuno* logra impactos significativos desde la perspectiva de la focalización de los beneficiarios que se centran de un lado en la población en niveles 1 y 2 del Sisbén y de otro entre los niños en condiciones nutricionales más críticas. Adicionalmente, el efecto del componente alimentario en los niños que ingresan con desnutrición aguda o crónica no es nada despreciable.

No ocurre lo mismo desde la perspectiva de los docentes de educación inicial encuestados en varias localidades del Distrito, para los cuales el logro de los niños que asistieron a jardines de la Secretaría, en las dimensiones trabajadas en transición, es apenas calificado como *medio*. El programa tiene sí un alto impacto al ayudar a reducir la inasistencia escolar.

Al relacionar los gastos con el total de beneficiarios del proyecto se concluye, sin embargo, que éste debe adoptar medidas para mejorar la eficacia de su gestión. Entre 2003 y 2004, el proyecto estuvo cerca del cumplimiento total en relación al indicador que mide el avance en la acción frente al avance programado, pero empeora de 2006 a 2007 (62,5%). De igual forma, de un gasto por cupo ejecutado muy cercano al programado entre 2003 y 2004, que al utilizar el indicador de *elasticidad logro-gasto* conduce a calificar la gestión como *bastante buena*, se pasa a una gestión *deficiente* entre 2006 y 2007. En este último período no existe correspondencia entre el aumento en el gasto y el incremento en el número de niños atendidos.

Entre todos los proyectos evaluados en este Boletín es a *Tiempo oportuno* al cual corresponden las mejores calificaciones de parte de sus beneficiarios. Y más aún, estas calificaciones se mantienen a lo largo de los años en que se aplica la encuesta de percepción.

### 3 Conclusiones

#### 3.1

##### *Resultados del análisis*

No se debe negar que los proyectos evaluados presentan un impacto significativo en materia de equidad. Y esto se logra porque apuntan a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad extrema: niños, personas mayores, habitantes de calle y población que ejerce la prostitución. El proyecto *Tiempo oportuno para los niños y las niñas desde la gestación hasta los 5 años*, por ejemplo, logra focalizarse en la población más pobre si se evalúa desde la perspectiva de la clasificación Sisbén o si se consideran los niños en situación de desnutrición aguda o crónica que a él acceden. A los jardines administrados directa o indirectamente por la Secretaría de Integración Social llegan niños en peores condiciones de desnutrición que el promedio registrado para el Distrito según la ENSIN de 2005. De igual forma, los subsidios a la demanda tipos A y B otorgados a la persona mayor se concentran en las localidades en las que reside la mayor población en niveles 1 y 2 del Sisbén con edades superiores a los 50 años.

En cuanto a los logros en la eficiencia en la gestión de los proyectos surgen interrogantes que ameritan un estudio detallado. Llama la atención la desmejora en la gestión en todos los proyectos evaluados. A esa conclusión se llega a partir del análisis de los indicadores considerados: *elasticidad logro-gasto, eficacia y eficiencia de la gestión*.

Para el proyecto orientado a las personas que ejercen la prostitución, el indicador de *eficacia a la gestión* calculado para el período 2006-2007, no alcanza el 1% puesto que la meta física fijada para el último año es inferior a la ejecución alcanzada en 2006; durante el período 2003-2004, el indicador era de 87,3%. La atención a la persona mayor no se queda atrás pues de 2006 a 2007 se obtiene un indicador de 18,2% frente a otro de 98,1% registrado de 2003 a 2004. Así mismo, mientras entre 2003 y 2004, el proyecto Tiempo oportuno para los niños y las niñas alcanzó una eficacia de la gestión cercana al cumplimiento total (100%), de 2006 a 2007 se obtiene apenas un 62,5%. Entre todos los proyectos evaluados solamente se logran mejoras en el indicador de *eficacia de la gestión* en el orientado a la atención del ciudadano habitante de la calle, pero aún se está muy lejos del nivel máximo.

Las conclusiones no difieren si se toma el indicador de *elasticidad logro-gasto* que para el proyecto de atención a las personas vinculadas a la prostitución alcanza valores negativos tanto para el período 2003-2004 como de 2006 a 2007, indicando que aumentos en el gasto están asociados negativamente a incrementos en el resultado. En los proyectos orientados a la atención a la persona mayor y al habitante de calle, de una gestión considerada *buena* en el primer período se pasa a otra *deficiente* en el segundo, al hacer uso del indicador de *elasticidad logro-gasto*. En Tiempo oportuno para los niños y las niñas, de una gestión entre 2003 y 2004 calificada como *bastante buena*, se pasa a otra *deficiente* de 2006 a 2007.

Algunos, entre los proyectos evaluados están presentando baja capacidad para retener a sus beneficiarios. Esto se refleja en una reducción en el porcentaje de egresados en 2007 (en la atención a las personas en prostitución); y en una mayor rotación en los hogares de paso, en las comunidades de vida y centros de desarrollo personal. Esta situación se torna aún más crítica cuando se considera que los proyectos no están alcanzando las metas que se han fijado. En 2007 para ninguna de las modalidades evaluadas del proyecto de atención al ciudadano habitante de la calle se alcanzan coberturas del 90%. En el hogar de paso noche el cumplimiento de metas en 2007 es apenas del 42% pues éste no logró operar durante el segundo semestre de ese año. En el proyecto Tiempo oportuno para los niños y las niñas, durante 2007, se presentan logros relativamente bajos en cuanto a retención si se analiza el porcentaje de niños que egresó por culminación de proceso.

El proyecto Atención para el bienestar de la persona mayor en situación de pobreza no cumple las metas trazadas para 2007 en ninguna de sus dos modalidades. En la modalidad de subsidio a la demanda, por ejemplo, las metas se incumplen a pesar de la política distrital de reducción de subsidios tipo A para ampliar la cobertura del subsidio tipo B. De no ser por el incremento en los subsidios financiados a nivel nacional, una proporción todavía mayor de los potenciales beneficiarios del subsidio quedaría desprotegida. De otro lado, las metas fijadas en el proyecto Tiempo oportuno para los niños y las niñas para 2007, se cumplen en 2 de las 3 modalidades evaluadas. La modalidad de jardines sociales no lo hace ante las dificultades para la consecución de lotes que enfrentó la Secretaría en 2006.

El impacto del proyecto Tiempo oportuno para los niños y las niñas, no es muy alto desde la perspectiva de los docentes de transición de varias localidades del Distrito. Para éstos, el logro de los niños que asistieron a jardines de la Secretaría, en las dimensiones trabajadas en transición, es apenas calificado como *medio*. El programa tiene sí un alto impacto al ayudar a reducir la inasistencia escolar. El impacto del proyecto es también importante en materia nutricional, la reducción en las tasas de desnutrición de los beneficiarios que al ingreso padecen dicha condición es bastante alta.

Es loable que el proyecto orientado a la atención del ciudadano habitante de calle apunte a la inclusión social del beneficiario. Este objetivo sin embargo, está lejos de alcanzarse cuando se analiza la rotación entre modalidades de atención, éstos luego de encontrarse en modalidades en la etapa final del proceso de inclusión, recaen e ingresan a las primeras fases en el proceso, en una y otra ocasión, generando un círculo vicioso que frena el cumplimiento de los objetivos del proyecto dejándole en la esfera del asistencialismo.

Desde la perspectiva de los beneficiarios encuestados, los proyectos resultan calificados relativamente bien, pues éstos les permiten, en la mayoría de casos, satisfacer sus necesidades básicas, los proyectos suministran lo mínimo que esperan de ellos. No se deben descuidar sin embargo, la proporción de personas mayores beneficiarios de las modalidad institucionalizada en el proyecto orientado a esa población que manifiesta sentirse insatisfecho con los servicios percibidos en el albergue y el incremento en los que prefieren recibir un subsidio monetario a estar institucionalizado. Tampoco es de despreciar todos los ajustes que proponen los habitantes de calle, a los servicios en los hogares de paso o en la modalidad de Escuelas de vida.

### 3.2

#### *Algunas implicaciones de política*

Las principales implicaciones de política tienen que ver con la revisión en el diseño o especificación de metas para los proyectos, conforme a la capacidad de gestión de la Secretaría. Mientras no se adopte una estrategia que posibilite, por ejemplo, la adquisición de lotes para la construcción de jardines o de locales adecuados para la operación de un hogar de paso, no tiene sentido plantearse una meta mucho más alta a la ejecución del año anterior. Incluso es necesario adoptar una estrategia para garantizar la atención de un número de beneficiarios igual al registrado en el año inmediatamente anterior al de planeamiento de la meta, como ocurre con el Hogar de paso. Las dificultades enfrentadas en relación a la contratación de operadores constituyen otro factor a mejorar en aras de caminar hacia el cumplimiento de las metas.

La Secretaría debe, igualmente, adoptar correctivos para superar las debilidades en la supervisión o en el seguimiento a las obligaciones de sus contratistas. Esto permitirá garantizar la calidad en la prestación de los servicios y el cumplimiento de los objetivos planteados en cada uno de sus proyectos.

Para expandir la cobertura entre la población que ejerce la prostitución en el Distrito se requiere una mayor difusión del proyecto, puesto que un número no reducido de personas puede no estar accediendo a los servicios sencillamente porque desconoce su existencia. Entre las mujeres encuestadas, que ejercen la prostitución, una de cada cinco manifestó desconocer el trabajo de la Secretaría orientado a ese tipo de población.

Por último, los resultados tan pobres entre 2003 y 2007, en cuanto al aumento de cobertura en la modalidad de subsidio a la demanda en el proyecto orientado a la atención de la persona mayor, llevan a cuestionar la política de reducción de subsidios tipo A y el reemplazo de cada uno de éstos por otros dos del tipo B. En últimas la equidad se está queriendo lograr hacia la baja: más personas mayores cubiertos con menos plata, antes que incrementar el monto de por si reducido que se otorga a los beneficiarios del subsidio B.

### **4 Notas metodológicas para la evaluación y seguimiento de políticas públicas**

En los procesos de seguimiento y evaluación se pueden diferenciar tres grandes etapas: la *definición de los programas* cuyo resultado son los programas anuales y los planes de mediano y largo plazo; de la etapa de *ejecución* resultan los informes periódicos de evaluación de gestión; y finalmente el *impacto* de los programas para cumplir los objetivos de la política social que deberían medirse no sólo anualmente sino también en el mediano y largo plazo.

### **Los instrumentos**

El seguimiento utilizado tiene dos tipos de evaluación: la evaluación de proceso que califica los resultados de las instituciones encargadas de ejecutar los programas y la evaluación de impacto que califica el efecto que dichos programas tienen sobre la población.

Para la especificación de: objetivos y metas, recursos e insumos utilizados y criterios y estándares, se utilizan *los indicadores* como instrumentos. Los indicadores pueden ser simples o complejos. Los indicadores simples se circunscriben a describir la situación respectiva, sin emitir juicios de valor sobre la misma. Los indicadores complejos se construyen con la combinación de indicadores simples de manera que relacionan los insumos con un producto. Estas relaciones esfuerzo/logro; o insumo/producto, son los instrumentos para hacer juicios en la evaluación.

#### *Indicador de eficacia*

Mide el avance en la implementación de una institución o un programa frente a la meta previamente definida. Se requiere que el avance de la acción institucional se mida con un *indicador simple de logro* que tiene un significado preciso. La *eficacia* se define como el porcentaje de avance de la acción en relación con la meta de avance programada. Un cumplimiento total será del 100 %.

$$\text{Indicador - de - eficacia - gestión} = [(L_t - L_{t-1}) / (L_p - L_{t-1})] * 100$$

Donde:

$L_t$	=	Logro o resultado en el período t
$L_{t-1}$	=	Situación de logro en el período anterior
$L_p$	=	Meta de logro programada

#### *Indicadores de eficiencia*

La eficiencia mide la relación entre la cantidad de recursos efectivamente empleados para alcanzar los resultados y el valor de esta relación de acuerdo a la programación original de resultados y recursos. Se quiere medir la relación entre los costos totales ejecutados, por unidad de logro, frente a la relación originalmente programada a través de dos indicadores:

- Indicador de eficiencia de la gestión

$$\text{Indicador - de - eficiencia - gestión} = [(GT_t / L_t) / (GT_p / L_p)] * 100$$

Donde:

$GT_t$	=	Gasto total ejecutado en el período t
$L_t$	=	Logro o resultado en el período t
$GT_p$	=	Gasto total programado (meta de costo)
$L_p$	=	Logro programado (meta en términos de resultado)

Un indicador mayor del 100% se considera como un aumento de la ineficiencia y menor de 100%, un aumento de eficiencia. Mide el costo promedio ejecutado en unidades del costo programado. Por ejemplo, si el gasto promedio es de 30 millones y el programado de 10, el valor del indicador será 3 y significa que se gastó tres veces más de lo programado o el 300%.

- Elasticidad logro/gasto

$$\eta_{L/\$} = \frac{(L_t - L_{t-1}) / L_{t-1}}{(GT_t - GT_{t-1}) / GT_{t-1}}$$

Donde:

$\eta_{L/\$}$	=	Elasticidad logro/gasto
$L_t$	=	Logro o resultado en el período $t$
$L_{t-1}$	=	Logro o resultado en el año $t-1$
$GT_t$	=	Gasto total ejecutado en el período $t$
$GT_{t-1}$	=	Gasto total en el período $t-1$

La elasticidad logro/gasto indica el porcentaje de aumento en el resultado por un incremento de 1% en el gasto incurrido.

#### *Indicadores de evaluación de impacto*

La evaluación de impacto compara la situación de desarrollo social de la población antes y después de las intervenciones del plan y busca identificar cuánto de esa variación se debe a la acción de las instituciones o programas que se evalúan. De igual forma que en la evaluación de gestión, en la evaluación de impacto se requiere una medición, un estándar, una comparación del resultado con el estándar y un juicio evaluativo sobre esa diferencia.

- Estado nutricional en menores de 5 años como indicador de impacto

El impacto del proyecto se aproxima mediante la reducción en la incidencia de un bajo peso para la talla, o baja talla para la edad. Peso y talla pueden ser afectados por una variedad de factores distintos a la dieta y el impacto puede llegar a ser mucho más efectivo entre menores de dos años de edad.

- Indicador de facilidad del sostenimiento como medida de impacto

El impacto de la atención a la persona en pobreza beneficiario de un subsidio a la demanda, se mide en términos de las facilidades de sostenimiento a disposición del beneficiario, entendiendo como tal su capacidad para contribuir a sus propios gastos: alimentación, alquiler y otros gastos personales. Con este indicador, se quiere brindar una herramienta que permita evaluar permanentemente el impacto del proyecto 7217 en su modalidad de subsidio a la demanda, medido en términos de las facilidades para el sostenimiento que logra el beneficiario.

Algunas entre las variables de la encuesta, relacionadas con el sostenimiento de la persona mayor se resumen en una sola dimensión. Para ello se hace uso del método de Componentes Principales, que permite construir combinaciones lineales de variables<sup>122</sup> que capturan el máximo de información o variabilidad contenida en las variables originales. El indicador se obtuvo sobre las variables estandarizadas y puede variar en cualquier rango pero, para facilitar su manejo e interpretación se reescaló de 0 a 10.

---

<sup>122</sup> Conocidas precisamente con el nombre de componentes principales.

## 5 Bibliografía

Agustín, Laura M. (2000). “Trabajar en la industria del sexo”. Publicado en OFRIM, Madrid, España, Junio, [http://www.nodo50.org/mujeresred/laura\\_agustin-1.html](http://www.nodo50.org/mujeresred/laura_agustin-1.html)

Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá 2004-2008. Bogotá sin indiferencia Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas. Bogotá, D. C., 2008 – 2012. “Bogotá positiva: Para vivir mejor”, Bogotá D.C., abril 30 de 2008.

Alcamar R., Paula C. (2006). Evaluación de impacto del proyecto Atención para el bienestar de la persona mayor en pobreza en Bogotá D.C. 2006. Tesis para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. FLACSO, Ciudad de México.

Contraloría de Bogotá, Dirección Técnica de Salud y Bienestar Social, Subdirección de Análisis Sectorial (2004). “Estudio sectorial *la prostitución como problemática social en el Distrito Capital*”.

Dane-SDP, Encuesta de Calidad de Vida Bogotá 2007.

Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición. 2001.

DNP, DEE (2008). Supuestos Balanza de Pagos, DNP, página Web.

Martínez Aída, Rodríguez Pablo, compiladores (2002). Placer, dinero y pecado. Historia de la prostitución en Colombia. Bogotá, Aguilar, citado en Trifiró, A. (2003), “Mujeres que ejercen la prostitución en Colombia”, página 15.

Montecino, Sonia; Matus, Christian; y Donoso, Carla (1999). ‘Prostitución juvenil urbana’. Gobierno de Chile. Instituto Nacional de la Juventud.

París, Carlos (2005). “Prostituidas y prostituidores: dos psicologías enfrentadas”. Congreso Internacional Explotación Sexual y tráfico de mujeres. AFESIP, Madrid, España, Octubre.

República de Colombia, Programa de apoyo a la primera infancia. Colombia por la primera infancia (2006). Política pública por los niños y niñas, desde la gestación hasta los 6 años entre 2003 y 2007, noviembre.

Secretaría Distrital de Integración Social, Página Web.

Secretaría Distrital de Integración Social (2004). Balance Social 2003.

Secretaría Distrital de Integración Social (2007). Balance Social, 2006.

Secretaría Distrital de Integración Social (2008). Balance Social, 2007.

Secretaría Distrital de Integración Social, Sistema de Vigilancia Nutricional (2008).

Secretaría Distrital de Integración Social, Subdirección de Adulterz (2008). Proyecto 7310: Atención a personas vinculadas a la prostitución.

Secretaría Distrital de Integración Social (2008). Plan de Acción, 2008.

Secretaría Distrital de Integración Social, Subdirección de diseño, evaluación y sistematización (2008). Sistema de Información SIRBE 2007.

Secretaría Distrital de Educación (2008). Resolución 168 para 2008.

Trifiró, Ada (2003). “Mujeres que ejercen la prostitución en Colombia”, página 29.

Veeduría Distrital, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación, Programa Nacional de Desarrollo Humano (2005). Cómo avanza el Distrito en Bienestar Social.

Veeduría Distrital, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación, Programa Nacional de Desarrollo Humano (2007). Cómo avanza el Distrito en Integración Social.

**Leyes y decretos:**

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 400 de 2001.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 188 de 2002.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Acuerdo 79 de 2003 (Código de Policía de Bogotá).

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 126 de 2007.

República de Colombia. Leyes 9 de 1979, 10 de 1990, 100 de 1993 y 715 de 2001.

República de Colombia. Carta Política de 1991.

República de Colombia. Ley 1122 de 2007.