



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

LINEAMIENTOS DISTRITALES PARA LA APLICACION DE ENFOQUE DIFERENCIAL

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL- SDIS
Presidencia

INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIPACION Y ACCION COMUNAL- IDPAC
Secretaria Técnica

SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO- SDG
SECRETARIA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONOMICO- SDDE
SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL- SED
SECRETARIA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACION Y DEPORTE- SDCRD
SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD- SDS
SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION- SDP
SECRETARIA DISTRITAL DE LA MUJER (INVITADA PERMANENTE)

Autor-as:

Gloria Gallego Plazas. Dirección Poblacional. SDIS. ggallego@sdis.gov.co
Javier Palacios Torres. Oficina de Planeación. SDDE. jpalacios@desarrolloeconomico.gov.co
Lida Yanira Salinas Bermúdez. Subdirección de Fortalecimiento de la Organización Social.
IDPAC ysalinas@participacionbogota.gov.co
Martha Ligia Rincón. Dirección de Diversidad Sexual. SDP. mrincon@sdp.gov.co

Diciembre de 2013



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Presentación

La Comisión Intersectorial Poblacional cuyo objeto establecido en el Decreto 546 de 2007 es *“articular la ejecución de las políticas públicas de equidad e igualdad de oportunidades para los grupos poblacionales del Distrito Capital y en especial, para las poblaciones que se encuentran en situación de debilidad manifiesta”* tiene entre sus funciones según el mismo decreto *“Coordinar la implementación de las estrategias tendientes a evitar las distintas discriminaciones”* y *“Aunar y coordinar esfuerzos institucionales para la ejecución de las políticas poblacionales referentes a grupos étnicos, Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, y etáreos con énfasis en la Juventud y población en situación de discapacidad”*¹.

De otra parte, el Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana incorpora en su objetivo general la aplicación del enfoque diferencial en todos sus programas y proyectos. Bogotá le apuesta a *“...mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Se buscará que en Bogotá se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales...”*²

En la elaboración del plan de acción del año 2013 de la Comisión, se identificó que, a pesar de los esfuerzos realizados por diversos sectores de la administración en la comprensión y aplicación de enfoque diferencial, la ciudad no cuenta con lineamientos distritales que permitan desarrollar acciones armónicas y coordinadas de política pública orientadas al ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos de las poblaciones que cohabitan la ciudad.

En cumplimiento de lo anterior se incorporó como producto la elaboración de Lineamientos conceptuales y metodológicos para la aplicación de enfoque diferencial, para lo cual la Comisión conformó en el mes de mayo un equipo intersectorial integrado por delegadas y delegados y se establecieron tres momentos para el ejercicio. Un primer momento en el que se realizó una exploración de los documentos producidos por el distrito en las últimas administraciones relacionados con enfoque diferencial. Un segundo momento de revisión documental en la cual se identificaron y aplicaron criterios de lectura de los documentos en función de la elaboración de Lineamientos. Un tercer momento en el cual se analizaron los insumos y se construyó el documento que aquí se presenta.

¹ Decreto 546 de 2007 mediante el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital. Artículo 16

² Objetivo General BOGOTÁ HUMANA Acuerdo 489 de 2012 por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Se espera que este documento sea un aporte al debate y una herramienta que contribuya a nivelar la comprensión del tema, a operar dispositivos para la incorporación gradual y efectiva de enfoque diferencial, a motivar mayores desarrollos en el tema y dotar a sectores y entidades de elementos conceptuales y metodológicos que mejoren la gestión pública.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION.....	6
CAPÍTULO 1. DESARROLLO CONCEPTUAL	8
DERECHOS HUMANOS	8
Derechos Humanos “Colectivos”	11
ENFOQUE DE DERECHOS	12
Enfoque de derechos y políticas públicas	13
SEGREGACIÓN Y DISCRIMINACIÓN	16
ENFOQUE DIFERENCIAL	19
Categorías del enfoque diferencial	21
Género	22
Orientaciones sexuales e identidades de género	24
Etario	26
Étnico	28
Discapacidad	35
Víctimas del Conflicto Armado.	35
INTERCULTURALIDAD	36
RECONOCIMIENTO Y REDISTRIBUCIÓN	37
ENFOQUE TERRITORIAL	39
ESTRATEGIAS GENERALES PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUE DIFERENCIAL	42
Estrategia de Transversalización	42
Acciones afirmativas (AA)	43
Algunos tipos de Acciones Afirmativas	45
Perspectiva Interseccional, Un Camino Por Construir	47
CAPITULO 2 PROPUESTA METODOLOGICA PARA APLICACIÓN DE ENFOQUE DIFERENCIAL	49
¿CUÁL ES LA TAREA?	49
¿QUÉ SE QUIERE LOGRAR?	52
¿QUÉ SIGNIFICA ESTE PROCESO?	52
¿CÓMO SE QUIERE LOGRAR?	53
Horizonte de Sentido	55
Escenarios de Acción	58
A Nivel Interno (Planes Institucionales y Manuales)	58
A Nivel Externo (Proyectos de Inversión)	62
Lineamientos Estratégicos	64
Acciones Estratégicas	73
Momentos para su Desarrollo	81
A. Momento Preparatorio	81
a) Revisión Conceptual y metodológica	81
b) Directriz Institucional	82
B. Momento de Construcción Institucional	83
a) Análisis de relaciones	83
b) Propuesta base de Acciones sectoriales y/o institucionales	86



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

c) Diseño de Propuesta	88
d) Mesas de concertación entre equipos técnicos.....	88
e) Fase de aprobación de propuestas de acciones sectoriales y/o institucionales	88
C. Momento de Interlocución y Concertación Ciudadana	89
a) Identificación de Grupos de Interés y ciudadanía vinculada	89
b) Estrategias de interlocución y concertación	89
c) Espacios de Concertación con poblaciones, sectores, grupos de interés	90
D. Momento de Incorporación	90
a) Mesas de Trabajo para Validación	90
b) Ajuste de Instrumentos.....	91
c) Socialización de las acciones de política incorporadas en el sector o entidad	91
INDICADORES.....	92
BIBLIOGRAFÍA	96
TABLA DE GRÁFICOS.....	103
TABLA DE ANEXOS.....	103



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

INTRODUCCION

Gran parte de los conflictos sociales, políticos, económicos, culturales y territoriales que enfrenta Bogotá tienen sus orígenes en profundas brechas que conllevan a que personas, grupos, pueblos y colectivos no cuenten con calidad de vida digna, no puedan gozar del derecho al desarrollo y del derecho a la ciudad. La diversidad de proyectos de vida, individuales y colectivos, sortean cotidianamente múltiples dificultades que tienden a variar y a agudizarse, para encontrar lugar en el proyecto de ciudad que va emergiendo y del cual sus habitantes estamos llamados a construir.

El sentido de urgencia de entender, abordar y respetar las diferencias como principio ético de relacionamiento en la ciudad, fundamenta la necesidad y prioridad de aplicar enfoque diferencial como categoría de análisis y actuación que aporta algunas aproximaciones teóricas, técnicas y políticas para la garantía de derechos individuales y colectivos.

No obstante, la fragmentación del espacio, el manteniendo e incremento de diferencias socioeconómicas entre los grupos, el desigual acceso al territorio y a sus recursos materiales y simbólicos, característicos de la problemática conocida como segregación³, y sus diferentes tipos⁴, a su vez son resultado tangible de la discriminación y la exclusión, que contribuyen a la vulnerabilidad de derechos de las personas y facilita situaciones de abuso y violencia.

En una primera aproximación, es posible plantear que la lucha contra la segregación y la lucha frontal contra la desigualdad, inequidad y discriminación debe ser un compromiso de todas las sociedades, ello significa realizar acciones diferenciales desde el estado que contribuyan al reconocimiento de la diversidad como factor imprescindible para el desarrollo, lo está necesariamente ligado a la realización de acciones de redistribución que apunten a la igualdad social. La aplicación simultánea, armónica e integradora de estos dos tipos de acciones minimizan el dilema y contribuyen a la reducción de la pobreza y la justicia social.

³ La pauperización de una parte importante de la población junto al enriquecimiento de una minoría, diseñaron una nueva geografía de los centros y márgenes que rompe con el modelo centro/periferia, generando fragmentos y estableciendo relaciones asimétricas entre las partes de la ciudad. Malizia, Matilde (2011). Enfoque teórico y conceptual para el estudio de las urbanizaciones cerradas. Andes, vol.22, no.2, p.0-0. ISSN 1668-8090

⁴ Es posible encontrar distintos tipos de segregación- social, económica, cultural, residencial y urbana, entre otras- relacionadas entre sí, cuya identificación y separación resulta prácticamente imposible. Malizia, Matilde (2011). Enfoque teórico y conceptual para el estudio de las urbanizaciones cerradas. Andes, vol.22, no.2, p.0-0. ISSN 1668-8090



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Bogotá ha dado pasos graduales y significativos en estos procesos que pueden ser vistos en el contenido de los últimos planes de desarrollo distrital que tienen apuestas en el campo de la segregación y en el campo del enfoque diferencial, con acercamientos, acentos y niveles de desarrollo distintos. Indudablemente el actual plan de desarrollo distrital Bogotá Humana⁵ plantea grandes compromisos, propósitos ambiciosos y esperanzadores para amplios sectores de la Ciudad. El camino debe seguir abonándose en varias direcciones; afinar estrategias, mecanismos y técnicas para la aplicación efectiva del enfoque diferencial, hallar hilos conductores de mayor peso entre el enfoque diferencial como herramienta para reducir la segregación y está última como campo de intervención inevitable para impactar favorablemente lo que en materia de derechos humanos, se debe construir.

En dicho contexto, el siguiente documento tiene por objeto brindarle a la ciudad herramientas de carácter técnico y político, que permitan superar visiones homogéneas, neutras y excluyentes para una Bogotá cada vez más diversa que padece problemas estructurales como la segregación y la discriminación. Se busca la incorporación de prácticas administrativas y procesos de planeación e implementación de política pública que permitan ir más allá, que logren trascender la actual administración y se recorran diferentes caminos que converjan y actúen complementariamente en procesos de transformación de Ciudad.

⁵ El Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 BOGOTÁ HUMANA tiene como eje uno. *Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo* cuya definición y alcance precisa "...reducir las condiciones sociales, económicas y culturales que están en la base de la segregación económica, social, espacial y cultural de la ciudadanía bogotana, que contribuyen a la persistencia de las condiciones de desigualdad o que dan lugar a procesos de discriminación. Se trata de remover barreras tangibles e intangibles que le impiden a las personas aumentar sus opciones en la elección de su proyecto de vida, de manera que estas accedan a las dotaciones y capacidades que les permitan gozar de condiciones de vida que superen ampliamente los niveles de subsistencia básica, independientemente de su identidad de género, orientación sexual, condición étnica, de ciclo vital, condición de discapacidad, o de sus preferencias políticas, religiosas, culturales o estéticas." Acuerdo 489 de 2012



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

CAPÍTULO 1. DESARROLLO CONCEPTUAL

La exploración conceptual se hizo por un lado, con el ánimo de encontrar aportes teóricos y soportes académicos que otorgaran mayor fuerza y precisión a las reflexiones que desde hace algunos años vienen dándose en el Distrito y que gradualmente han permitido madurar y llenar de contenido el enfoque diferencial como campo de estudio, investigación y práctica en la gestión pública. Por otro lado, significó un esfuerzo por recoger las construcciones propias de la Administración Distrital como reflejo de caminos andados en la joven experiencia que significa adentrarse en el tema y como se han ido acuñando mayores y mejores comprensiones y construcciones colectivas.

Cada concepto incorporado representa un campo de estudio e investigación en sí mismo, y comporta fuertes debates frente a interrogantes que circulan en ámbitos sociales, políticos y académicos. Estos fueron priorizados teniendo en cuenta aquellos mínimos referentes conceptuales que deben considerarse a la hora de abordar el enfoque diferencial por su vínculo directo con lo que ello significa y por su conexión directa con los retos que supone su desarrollo.

DERECHOS HUMANOS

El surgimiento de los derechos parte del reconocimiento de la existencia de leyes naturales, según las cuales todos y todas tenemos por naturaleza una serie de privilegios por el simple hecho de ser personas. Los Derechos humanos son atributos inherentes a los seres humanos, que todas las personas tienen y deben disfrutar en condiciones de igualdad sin distinciones de ninguna índole.

Para lograr un acercamiento a la definición de los derechos humanos es importante comprender que éstos "...tienen, al menos, una triple dimensión: son una categoría ética, puesto que constituyen uno de los marcos más aceptados de lo que podría ser una ética moderna secularizada que regula convivencia pacífica entre los ciudadanos en una democracia. De otro lado, tienen una dimensión política, puesto que hoy muchas reivindicaciones sociales son expresadas en forma de derechos humanos y éstos aparecen como un instrumento de crítica a la actuación de los poderes políticos. Y, finalmente, los derechos humanos son una categoría jurídica del derecho internacional público, puesto que



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

son valores que han sido positivizados en numerosos instrumentos internacionales, en los cuales se han definido diversos tipos de obligaciones, tanto positivas como negativas, para los Estados”⁶

Los derechos humanos están íntimamente ligados a la dignidad humana, entendida como un valor intrínseco e inalienable de cada persona, y cercana a las nociones de libertad, equidad, diversidad, respeto, tolerancia y principio fundamental de la condición humana, surgen como una respuesta al padecimiento de los más débiles.

Pero que es la dignidad humana que debe ser objeto de protección y se constituye en el pilar fundamental y soporte moral de los derechos? entendida como la posibilidad del ser humano de auto determinarse “ *tiene que ver con una sola cosa que es la más trascendental y la única con la que contamos para crecer como seres humanos, llenarnos de grandeza y ser felices: LA VIDA*”⁷. Emanada de dimensiones básicas del ser humano como la justicia, la libertad, la vida, la igualdad, la solidaridad que determinan la existencia y legitimidad de los derechos.

Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia T 881/02 ha identificado tres lineamientos claros y diferenciables:

“... (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)”.

Esto es, contar con las mínimas condiciones y capacidades humanas para dirigir la vida a donde cada cual lo ha planeado, con el poder de llegar a ser lo que quiere y debe ser, con la potestad para forjar su naturaleza y definir su destino.

Toma gran relevancia transformar la mirada androcentrista que ha permeado el campo de los derechos humanos y contribuir a llevar a cabo la concepción de “humanidades diferentes” reconociendo “que el logro de la dignidad y la justicia a que apuntan los Derechos Humanos

⁶ Uprimny Yepes, Rodrigo; Uprimny Yepes, Inés Margarita; Parra, Vera Oscar (2006). Derechos humanos y derecho internacional humanitario. Módulo de autoformación. Fundación Social Consejo Superior de la Judicatura. Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”. Pág. 16

⁷ UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Carlos Medina Gallego. PAPA: ¿Qué es la dignidad humana? Respuesta a una pregunta de Felipe. Bogotá. P 1



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

no es posible si se excluye a las mujeres que representan la mitad de la humanidad”⁸ cuestionando las relaciones que históricas entre los hombres y mujeres como “iguales”.

De acuerdo a la Política Pública de mujeres y Equidad de Género, los derechos humanos de las mujeres son universales, indivisibles e interdependientes. Éstos se hacen efectivos mediante la igualdad real entre mujeres y hombres. Los derechos civiles y políticos se articulan con los derechos económicos, sociales y culturales, así como con los derechos sexuales y reproductivos, en la medida que es en el cuerpo de las mujeres donde se establece su unidad y se hace posible el ejercicio de los mismos. Igualmente, la integridad física y mental de las mujeres se considera como presupuesto fundamental para el ejercicio del resto de sus derechos.

La desigualdad que enfrentan las mujeres, originada en la construcción social, en la cual, a partir de las diferencias biológicas (sexuales) entre mujeres y hombres, se han estructurado social y culturalmente relaciones de poder jerarquizadas y subordinadas, ámbitos de interacción diferenciados y subvalorados (público y privado), y relaciones económicas basadas en la división sexual del trabajo (productivo/doméstico-reproductivo) debe eliminarse⁹.

Corresponde a los Estados velar por el respeto, protección y realización de los derechos humanos, lo que significa no interferir en el disfrute, no permitir abusos contra los individuos y crear condiciones para el goce pleno de los mismos. En tal sentido, el Derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promoverlos y protegerlos.

Aun cuando están definidos en la Constitución y contemplados en diversos instrumentos jurídicos, normas, leyes, decretos para ser ejercidos por todos los seres humanos independientemente de sus características particulares, encuentran en la práctica barreras que cuestionan su alcance y el hecho mismo de su universalidad, característica según la cual los derechos pertenecen a todos los hombres y mujeres, a todos por igual y en todo tiempo y lugar. Los abusos cometidos en contra de grupos humanos víctimas de violencia, discriminación, sometimiento y segregación han demostrado que la inviolabilidad de estos atributos humanos se constituye más en un discurso que en una práctica.

⁸ Posada, Carmen. (2007). “Derechos Humanos y Género”. Pág. 6. Disponible En: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:j3eMm18KTAWJ:www.mundubat.org/documentos/200734.doc+enfoque+de+derechos+y+genero&cd=7&hl=es&ct=clnk&gl=co>

⁹ Apartado elaborado por Paola Romero Niño. Secretaría Distrital de la Mujer.10/11/2013



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Casi todos los países del mundo han firmado la Declaración Universal de Derechos Humanos pero eso no significa que se respeten y se garanticen, pues históricamente la humanidad ha desarrollado prácticas discriminatorias sobre la base de una aparente condición de superioridad de unas personas sobre otras, de esta manera, los seres humanos desarrollan sistemas y relaciones jerárquicas en que se materializan inclusiones y exclusiones que generan inequidades y vulneraciones de derechos.

Por razones de sexo, raza, situación económica, etnia, religión, orientación sexual, identidad de género entre otras, las personas han tenido que enfrentar tratamientos degradantes, de exterminio, violación y segregación.

La vulneración de derechos se materializa en el hecho mismo de las desigualdades que se manifiestan en la sociedad. Cuando alguna parte de la población no tiene acceso a unas condiciones mínimas de bienestar o ese acceso es limitado, quedan coartados sus derechos. La libertad posibilita el goce de derechos cuando convive con la igualdad.

“...Por ser distintos todos los seres humanos tienen diferentes necesidades, habilidades, deseos, intereses...y esto y no otra cosa es lo que los hace iguales, la igualdad “es igualdad social” esto es “igualdad de desiguales”¹⁰.

Derechos Humanos “Colectivos”

Los derechos colectivos se constituyen en un eje medular del enfoque diferencial, en tanto la dimensión colectiva, de grupos humanos y pueblos son campo de expresión de la diversidad que lo explica, de la igualdad y equidad que reivindica, de las realidades que persigue visibilizar y que lo sustenta; y de la complementariedad a los derechos humanos individuales.

“Los derechos colectivos son una categoría de los derechos humanos, que se entienden como las facultades que tienen grupos de personas para construir sus diferentes mundos de relaciones individuales y colectivas, de acuerdo con sus prácticas sociales, sus vidas en comunidad y sus necesidades.

Dentro de las características de los derechos colectivos se resaltan su titularidad, su interdependencia y su indivisibilidad. En cuanto a su titularidad, esta se concreta en una colectividad y no en una persona determinada. Su interdependencia hace que la realización de un derecho dependa de la realización de otro. En virtud de su indivisibilidad, la violación puede causar agravio a un derecho colectivo y al tiempo causar lesión a derechos individuales.”¹¹

¹⁰ Ibid. p.5

¹¹ Defensoría del Pueblo. Colombia (2013). http://www.defensoria.org.co/red/?_item=040308&_secc=04&ts=1



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

De otra parte, los derechos colectivos son la expresión de múltiples tensiones en el campo de los derechos humanos.

“En tanto categoría distinta a los derechos individuales, los derechos colectivos se configuran como un instrumento de legitimación de una amplia diversidad de demandas que plantean los grupos minoritarios en sociedades multiculturales. En última instancia, quienes defienden estos derechos pretenden resaltar que la justicia en los estados multiculturales requiere algo más que un sistema democrático y el respeto a los derechos individuales básicos. Los derechos colectivos garantizarían el desarrollo de la identidad e instituciones culturales distintivas de las minorías”.¹²

“...el concepto mismo de “derechos humanos” solo adquiere significado en un marco contextual específico. Esto quiere decir, que: 1) efectivamente existe un núcleo de derechos humanos básicos universales (de todas las personas, en todas las circunstancias); 2) además de este “núcleo” existe una “periferia” de derechos humanos específicos propios de categorías específicas de la población ...;3) los derechos humanos básicos universales no pueden ser plenamente disfrutados, ejercidos y protegidos en todas las instancias si no se disfrutan, ejercen y protegen simultáneamente los derechos “periféricos” específicos de las categorías en cuestión. En otras palabras, hay circunstancias en las que es ilusorio hablar del núcleo básico de los “derechos humanos universales” (salvo a nivel totalmente abstracto, teórico o filosófico) si no se toma en cuenta la “periferia” de las instancias específicas. Se advertirá que en el apartado 2) anterior las categorías específicas se refieren a grupos de población que han sido tradicionalmente marginados, discriminados u oprimidos. El planteamiento de los derechos humanos específicos de estos grupos es el resultado de largas luchas históricas y el reconocimiento de que la conceptualización de estos derechos específicos responde a realidades históricas y estructurales de diversa índole.”¹³

ENFOQUE DE DERECHOS

Con el reconocimiento de los derechos humanos como parte intrínseca del desarrollo, y del desarrollo como un medio para hacer realidad los derechos humanos, surge a finales de los años 90 el enfoque de derechos humanos cuyo objetivo es integrar en las prácticas del desarrollo, los principios éticos y legales inherentes a los derechos humanos.

Parte de entender que para el ejercicio del poder por parte de los sectores excluidos es fundamental reconocer su condición de sujetos titulares de derechos que obligan al Estado “para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas”¹⁴

En este mismo sentido la noción de equidad orienta la acción del estado teniendo en cuenta la valoración de la diferencia de un lado y el reconocimiento de diferencias injustas y

¹² Neus Torbisco Casals (2000), Minorías Culturales y Derechos Colectivos: Un Enfoque Liberal. Universidad Pompeu Frabra, Barcelona, p. 7.

¹³ Stavenhagen, Rodolfo (1.992). Los derechos indígenas: Algunos problemas Conceptuales. Revista IIDH Vol. 15. Pág. 127

¹⁴ Secretaria de Integración Social. Documento de lineamientos proyecto Jóvenes Visibles y con Derechos. Bogotá, 2008. P 11



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

evitables para lograr la autonomía entre personas, estamentos sociales y los distintos grupos humanos (superación de inequidades en cuanto a clase social, etnias, identidades de géneros, raza, territorios, orientaciones sexuales etc.).

Se propone un orden en el que las relaciones sociales se basen en el reconocimiento y respeto mutuo, de tal forma que la satisfacción de necesidades materiales y subjetivas de individuos y colectividades sea un imperativo, lo que exige una transformación de las instituciones y de la dinámica social que se ajuste a esta nueva ética del desarrollo humano.

No obstante la igualdad formal promulgada en los marcos normativos no garantiza el goce efectivo de derechos, es preciso entender que dar a todos y todas lo mismo no garantiza igualdad, se requiere dar a cada grupo de sujetos lo que necesita en virtud de sus diferencias.

El enfoque de derechos, entonces, se debe entender como:

- Una manera de interpretar y analizar la realidad de los seres humanos a partir de su reconocimiento como titulares de derechos.
- Una apuesta que fija la mirada en el desarrollo humano a partir del ejercicio de derechos.
- Una forma de abordar las realidades sociales profundizando en las causas del incumplimiento de los derechos, el trato desigual y la discriminación.
- Una postura política que parte de entender el desarrollo humano desde la realización de derechos y no simplemente desde la identificación y satisfacción de necesidades.
- Una mirada que transforma la concepción de individuo como receptor pasivo a una que lo considera sujeto de derechos capaz de reconocer sus potencialidades y ser partícipe de sus propios desarrollos.
- Una propuesta de planificación social enfocada en la creación de condiciones y orientación de acciones que mediante la igualdad de oportunidades y la erradicación de la discriminación de cualquier índole permitan que todos y todas puedan ejercer sus derechos a plenitud.

Enfoque de derechos y políticas públicas

El enfoque de derechos se constituye en una herramienta metodológica y al mismo tiempo en el marco normativo internacional desde el cual los gobiernos diseñan e implementan políticas públicas orientadas al ejercicio pleno de la ciudadanía y de los derechos humanos. Es decir las



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

políticas públicas deben apuntar como fin a la garantía de los derechos para el conjunto de la sociedad.

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos¹⁵ (OACNUDH), los objetivos centrales de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos se orientan a:

- **Garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos** derivadas de tratados e instrumentos jurídicos de derechos humanos y promover ese cumplimiento por parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y por los tres órganos de gobierno.
- **Institucionalizar y fortalecer mecanismos jurídicos y administrativos** que garanticen el reconocimiento, respeto, cumplimiento, protección, reparación y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- **Consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos** que contribuya a que las personas, grupos y colectivos sociales, y particularmente las y los servidores públicos, conozcan, defiendan y promuevan sus derechos humanos y libertades fundamentales, exijan el cumplimiento de las obligaciones estatales en la materia, demanden la atención y reparación de su violación y favorezcan una mejor convivencia social.

La ciudad ha avanzado durante los últimos años en la construcción e implementación de políticas públicas que incorporan el enfoque de derechos y de manera más reciente el enfoque diferencial. La Secretaría de Integración Social definió en 2011 el marco conceptual para entender las políticas públicas orientadas en el marco de los derechos en la ciudad:

“La Política Pública entendida como el conjunto de decisiones políticas y acciones estratégicas que llevan a la transformación de una realidad social, que tanto los ciudadanos y ciudadanas como quienes representan al Estado han determinado como importante o prioritaria de transformar, dado que subsisten en ella condiciones de desequilibrio y desigualdad que afectan la calidad de vida. La Política Pública plantea una distribución diferente de lo existente, en especial y de manera estructural, del poder y su relación con la distribución de los derechos individuales y colectivos teniendo en cuenta contextos y territorios políticos y sociales”¹⁶.

Así es como hoy la ciudad cuenta con políticas poblacionales que trascienden los gobiernos y proponen no agotarse hasta lograr el pleno desarrollo de todas y todos en la ciudad. Es decir, estas políticas recogen de manera integral los enfoques de derechos y diferencial y hacen

¹⁵ Recogidas en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Ciudad de México, 2009. Tomado de: Secretaría Distrital de Integración Social – Dirección Poblacional. Equipo Diferencial. Orientaciones para el abordaje del enfoque de derechos y el enfoque diferencial en el marco de las políticas públicas poblacionales. Bogotá. 2011

¹⁶ Secretaria de Integración Social. Orientaciones en el proceso de formulación e implementación de las Políticas Públicas en Bogotá. 2011.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

parte de una apuesta de transformación social en Bogotá, contando con una red de entidades y organizaciones sociales que las agencian en las veinte localidades.

Decreto Distrital 482 de 2006, *"Por el cual se adopta la Política Pública de Juventud para Bogotá D.C. 2006-2016"*

Decreto Distrital 470 de 2007, *"Por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital"*

Decreto Distrital 403 de 2008, *"Por el cual se modifica el Decreto 151 del 21 de mayo de 2008, en relación con la orientación y coordinación del Plan de Acciones Afirmativas para los afrodescendientes residentes en Bogotá D.C."*

ACUERDO 371 DE 2009 *"Por medio del cual se establecen lineamientos de política pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas-LGBT- y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"*

Decreto Distrital 166 de 2010, *"Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"*

Decreto Distrital 345 de 2010, *"Por medio del cual se adopta la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital"*

Decreto Distrital 520 de 2011, *"Por medio del cual se adopta la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, D. C."*

Decreto Distrital 543 de 2011, *"Por el cual se adopta la Política Pública para los Pueblos Indígenas en Bogotá, D.C."*

Decreto Distrital 544 de 2011, *"Por el cual se adopta la Política Pública de y para la Adulthood en el Distrito Capital"*

Decreto Distrital 545 de 2011, *"Por medio del cual se adopta la Política Pública para las Familias de Bogotá, D. C."*

Decreto Distrital 554 de 2011, *"Por el cual se adopta la Política Pública Distrital para el reconocimiento de la Diversidad Cultural, la garantía, la protección y el restablecimiento de los Derechos de la Población Raizal en Bogotá y se dictan otras disposiciones"*

Decreto Distrital 582 de 2011, *"Por el cual se adopta la Política Pública Distrital para el grupo étnico Rrom o Gitano en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"*

Estas políticas proponen a la ciudad una forma de mirar la realidad poniendo el foco en las diversas formas de discriminación que actúan de manera compleja y profunda en las relaciones de poder; así mismo proponen al conjunto de la población una nueva forma de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

construir una sociedad más incluyente y que comprenda la diferencia como un factor de desarrollo humano y construcción de la democracia.

SEGREGACIÓN Y DISCRIMINACIÓN

Comprender la importancia de la aplicación de enfoque diferencial en la gestión pública requiere una mirada al contexto social que ha suscitado el surgimiento de esta forma de entender y actuar en el mundo social. Fenómenos como la discriminación y la segregación a los que se somete a personas y grupos por razones de género, etnia, etapa del ciclo vital y discapacidad son antiguos y están profundamente enraizados en nuestra sociedad.

Bogotá no ha estado al margen de esta realidad: diversas asimetrías se conjugan en la dinámica urbana para excluir del desarrollo a grupos humanos en razón a su situación, condición o posición social; el modelo de desarrollo impone formas hegemónicas de comportamiento y relaciones de poder entre las personas que van desde las distintas formas de discriminación hasta el mayor nivel de segregación y marginación social.

Comprender el significado de la discriminación y la segregación ha sido un propósito de la Secretaría de Integración Social en los últimos años y sus desarrollos han quedado impresos en diversos documentos, uno de ellos entiende estos dos fenómenos así:

Discriminar es separar, diferenciar o excluir a alguna persona, o tratarla como un ser inferior, o privarle de derechos, por ciertas características físicas, por sus ideas, religión, edad, cultura, orientación sexual, posición económica, y otros motivos. Este menosprecio hacia el considerado “diferente” afecta su dignidad humana, y lo somete a maltratos y abusos.

La discriminación ha sido causante del sufrimiento de millones de seres humanos y tiene particulares manifestaciones en los distintos contextos culturales y períodos de la historia; en esencia, expropia a enormes poblaciones a la garantía y goce efectivo de derechos y de oportunidades. Es decir, es un fenómeno que afecta la vigencia o realización de los derechos humanos, del estado social de derecho y de la democracia.

La segregación es concebida como un fenómeno – problema que en la mayoría de veces y casos agudiza la desigualdad social y a su vez genera discriminación y desintegración social; convirtiéndose en una de las múltiples barreras y obstáculos para el disfrute pleno de los derechos sociales, económicos y culturales.

El término segregación viene del latín segregatĭo y es entendido como la acción o el efecto de segregar, es decir separar y marginar a una persona o a un grupo de personas por motivos sociales, políticos o culturales. En términos sociológicos, segregación implica ausencia de interacción entre grupos sociales y la segregación geográfica significa desigualdad en la distribución de los grupos sociales en el espacio físico. Aunque los conceptos parecen



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

semejantes, la presencia de segregación social no asegura la existencia de segregación geográfica¹⁷

Así mismo, la Corte Constitucional ha desarrollado ampliamente la noción de acto discriminatorio, en particular la Sentencia T500 de 2002 lo define como:

“El acto discriminatorio es la conducta, actitud o trato que pretende - consciente o inconscientemente - anular, dominar o ignorar a una persona o grupo de personas, con frecuencia apelando a preconcepciones o prejuicios sociales o personales, y que trae como resultado la violación de sus derechos fundamentales...”¹⁸.

Estas asimetrías de poder, esta forma de entender el mundo de manera hegemónica donde lo diferente es negativo, malo, enemigo de la *armonía* en la sociedad, deriva en la negación reiterada, permanente y estructural de porciones importantes de la población soportando un modelo de desarrollo económico que excluye de sus beneficios a todos y todas aquellas que representan lo que se considera diferente.

Desde el punto de vista jurídico, Colombia ha legislado con el objeto de garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación, el 30 de noviembre de 2011 el Congreso de Colombia decretó la ley 1482 o ley antidiscriminación en la que establece:

“**Artículo 3o.** El Código Penal tendrá un artículo 134A del siguiente tenor:

“**Artículo 134 A. Actos de Racismo o discriminación.** El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4o. El Código Penal tendrá un artículo 134B del siguiente tenor:

“**Artículo 134 B. Hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, política, u origen nacional, étnico o cultural.** El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez(10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor.

Artículo 5o. El Código Penal tendrá un artículo 134C del siguiente tenor:

¹⁷ SDIS, Secretaria técnica de discapacidad, SDH, SDS, SDP, SDCRD, Secretaria General y Alta Consejería para los derechos de las víctimas. Criterios de priorización con enfoque diferencial para la asignación de vivienda de interés prioritario. Bogotá. 2012

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T500 de 2002. MP: Eduardo Montealegre Lynett



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

“**Artículo 134C. Circunstancias de agravación punitiva.** Las penas previstas en los artículos anteriores, se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando:

1. La conducta se ejecute en espacio público, establecimiento público o lugar abierto al público.
2. La conducta se ejecute a través de la utilización de medios de comunicación de difusión masiva.
3. La conducta se realice por servidor público.
4. La conducta se efectúe por causa o con ocasión de la prestación de un servicio público.
5. La conducta se dirija contra niño, niña, adolescente, persona de la tercera edad o adulto mayor.
6. La conducta esté orientada a negar o restringir derechos laborales.

La lucha contra la discriminación debe ser entonces un compromiso de todas las sociedades democráticas, el cumplimiento de la ley y el ejercicio de los derechos requiere entonces identificar con claridad en este sistema de dominación hegemónico aquellas personas o grupos humanos sujetos de discriminación y las particularidades con las que ella se manifiesta en cada sujeto.

Integración Social¹⁹ señala que para ello es preciso incorporar tres categorías de análisis fundamentales para comprender y aplicar el ED en los servicios de la entidad: **la condición, la posición y la situación** de ciudadanos/as o poblaciones que demandan sus servicios, para identificar donde radican las diferencias, las razones de la discriminación y generar acciones que posibiliten su transformación.

La condición hace referencia a las condiciones materiales de vida de la persona o la población, se asocia con la satisfacción de necesidades o intereses prácticos, de sus requerimientos inmediatos, relacionados con su rol y modo de vida²⁰.

La posición es el lugar, o los lugares que ocupa la persona en la estructura social, en las relaciones de poder en que está inmersa y referida igualmente a la capacidad y recursos de poder que tiene la persona o población para influir en la toma de decisiones que les afectan²¹. La posición se asocia con los intereses estratégicos para que la persona o grupo poblacional pueda modificar o afectar su lugar de subordinación y discriminación y ganar poder.

¹⁹ Secretaría Distrital de Integración Social (Agosto 21 de 2013). Lineamientos Conceptuales y Metodológicos para la Incorporación del Enfoque Diferencial En SDIS. Documento en construcción.

²⁰ Por ejemplo necesidades nutricionales acorde al ciclo vital, necesidades de atención medica propias o específicas de la mujer en gestación, necesidades de recreación particulares por sexo y ciclo vital.

²¹ Por ejemplo, la mujer tiene una autonomía limitada porque socialmente tiene un lugar de subordinación, a la infancia no se le reconoce capacidad de decisión lo que lleva con frecuencia a que el criterio adulto se imponga respecto a decisiones que afecta a las y los niñas, niños y adolescentes.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

La situación, por su parte está relacionada con un conjunto de circunstancias y elementos que contribuyen a generar la discriminación y la segregación y que puede o no ser coyuntural²².

Así mismo, para la aplicación del enfoque diferencial en todo el ciclo de las políticas públicas en la ciudad, es importante develar cómo en nuestra sociedad confluyen diversos sistemas de dominación que se soportan mutuamente y que como se mencionó hacen más dramática la exclusión de porciones importantes de la población del desarrollo humano y por ende, del ejercicio de sus derechos. Integración Social reconoce por lo menos cuatro que desarrolla ampliamente en su documento señalando la existencia de Sistemas de dominación de Clase, Racial, Sexo- Género.²³

Contra estos sistemas de dominación es que a mediados del siglo pasado surgen movimientos sociales encabezados por las mujeres, las comunidades negras, los indígenas, campesinos, Rrom o Gitanos y sectores LGBT que anuncian su existencia y su aporte a la sociedad en medio de luchas sociales que se expresaron de manera particular en cada contexto social.

En nuestro país esta movilización fue recogida en la nueva Constitución Política Nacional en el año 1991 en la cual se reconoce el estado social de derecho, una república democrática participativa y pluralista, lo cual abrió por fin una posibilidad de reconocer la existencia y el valor social de personas y grupos humanos que aportan a la riqueza del país.

Toda esta diversidad confluye en Bogotá como ciudad receptora de los diferentes tipos de desplazamiento interno por conflicto armado, razones económicas o discriminación por diferentes causas.

ENFOQUE DIFERENCIAL

En este contexto el enfoque diferencial permite comprender la compleja realidad social y realizar acciones que contribuyan a eliminar todas las formas de discriminación y segregación social, como su nombre lo indica este enfoque reconoce la diferencia como punto de partida para implementar políticas públicas orientadas a la garantía de los derechos de la población en oposición a aquellas que pretenden homogeneizar en función de un modelo de desarrollo imperante.

²² Por ejemplo, un evento de emergencia por ola invernal, un proceso de desplazamiento forzado por enfrentamientos entre ejércitos.

²³ Secretaría Distrital de Integración Social (Agosto 21 de 2013). Lineamientos Conceptuales y Metodológicos para la Incorporación del Enfoque Diferencial En SDIS. Versión Borrador.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

En este punto, es necesario plantear que el debate vigente, que plantea que los esfuerzos por visibilizar la diferencia -objeto del enfoque diferencial- puede llevar a las sociedades a una destrucción de los vínculos y propósitos colectivos; lleva a pensar en la necesidad de diseñar políticas públicas que integren los sujetos que fueron fragmentados en función de su visibilización, articulando acciones orientadas a comprender y actuar frente al sujeto con una mirada integral y compleja; ello puede contribuir a superar este debate teniendo en cuenta que el enfoque diferencial emerge del enfoque de derechos.

El enfoque diferencial es entonces una forma de análisis y de actuación social y política que cumple varias tareas²⁴:

- Identifica y reconoce las diferencias entre las personas, grupos, pueblos y demás colectividades
- Visibiliza situaciones particulares y colectivas de fragilidad, vulnerabilidad, discriminación o exclusión
- Devela y analiza las relaciones de poder y sus implicaciones en las condiciones de vida, las formas de ver el mundo y las relaciones entre grupos y personas.
- Realiza acciones para la transformación o supresión de las inequidades y de sus expresiones de subordinación, discriminación y exclusión social, política y económica
- Actúa para la reivindicación y legitimación de las diferencias, desde la perspectiva de los derechos humanos

El enfoque diferencial reconoce que las personas y colectivos además de ser titulares de derechos tienen particularidades, necesidades específicas que requieren respuestas diferenciales por parte de las instituciones, el Estado y la sociedad en general para alcanzar mejores niveles de bienestar.

Reivindica el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a escoger el tipo de vida que se quiera acorde a sus preferencias y capacidades, reafirma la posibilidad de ser distinto, diferente, sin perder la calidad de ciudadano o ciudadana y reivindica los derechos colectivos.

El enfoque diferencial supone una actuación del Estado desde un análisis diferencial de necesidades y una intervención que garantice la igualdad, la equidad y no discriminación a partir del reconocimiento de la diversidad por etapa del ciclo vital, en razón de dinámicas

²⁴ Montealegre, Diana. Urrego, Jaime. Acción sin daño. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2011 y SDIS, Secretaria técnica de discapacidad, SDH, SDS, SDP, SDCRD, Secretaria General y Alta Consejería para los derechos de las víctimas. Criterios de priorización con enfoque diferencial para la asignación de vivienda de interés prioritario. Bogotá. 2012



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

culturales, políticas, económicas, de género y etnia particulares, vulnerabilidades a causa de condiciones como la discapacidad y situaciones sociales como el desplazamiento.

La aplicación del enfoque diferencial en la gestión pública en la ciudad exige la identificación precisa de aquellos sujetos de discriminación y segregación, entendiendo que la realidad urbana no es unívoca, está en permanente movimiento y cambio y fenómenos como el desplazamiento por conflicto armado u otras causas complejizan aún más el escenario. Esta realidad requiere para su transformación una clara identificación de los grupos humanos - sujetos de discriminación- que ordene la gestión y permita definir acciones de política pública que incidan en la redistribución de la riqueza social y el desarrollo humano.

Igualmente, la estructuración administrativa de la ciudad por sectores requiere análisis bastante más detallados y estrategias para su aplicación algo más complejas.

Bogotá requiere entonces, para efectos prácticos de aplicación del enfoque, establecer unas categorías de las cuales se puedan derivar acciones de política pública. Organizar las discriminaciones no es en efecto, una tarea fácil ni tampoco agradable, surge del dolor, el sufrimiento, la soledad y la marginación y la inequidad, pero esta realidad requiere ser reconocida y asumida por parte del estado en su función de garante de los derechos para todos y todas.

Categorías del enfoque diferencial

La reflexión en torno a si se trata de enfoque diferencial o de enfoques diferenciales, conduce a observar que como categoría que recoge elementos y cimientos comunes se puede abordar como enfoque diferencial, aunque adentrándose en los supuestos que lo soportan, los atributos que lo caracterizan, en particular el atributo de la diversidad, y los factores diferenciadores que contiene plantea la pertinencia de hablar de categorías de análisis de enfoque diferencial; los cuales se han ido configurando con acentos y desarrollos específicos, evidencian múltiples realidades y otorgan significados a luchas políticas, sociales y culturales con resultados distintos y en sí mismos constituyen cuerpos de estudio e intervención.

En tal sentido, se recomienda a todas las entidades de la Administración Distrital la aplicación del enfoque diferencial en todo el ciclo de políticas públicas, a partir de las siguientes categorías de análisis:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

- Género
- Orientaciones sexuales e identidades de género
- Etario
- Etnico
- Discapacidad
- Víctimas del Conflicto Armado

Género²⁵

Si bien no existe una definición única del concepto Género, y las construcciones sociales a su alrededor son dinámicas y cambiantes, como la cultura misma, para la política pública en la ciudad, se refiere a las creencias, las actitudes, los rasgos personales, los valores y las conductas que diferencian a los hombres y las mujeres. Estas asignaciones, se producen y reproducen socialmente, están determinadas por procesos históricos y se desarrollan en la interacción propia de la familia, la iglesia, la escuela, el Estado, el mercado, las leyes, los medios de comunicación y por supuesto, a través de las relaciones interpersonales. Este proceso de construcción social se ha caracterizado históricamente por la jerarquización de las actitudes y rasgos asignado a los sujetos masculinos y femeninos, de tal modo que a los definidos como masculinos se les ha atribuido mayor valor.²⁶

El concepto de *género*, se convirtió en herramienta analítica a comienzos de los años ochenta para las ciencias sociales *“en consecuencia de la creciente y masiva participación de las mujeres en el sistema educativo, reflejo, a su vez, de grandes transformaciones económicas y sociales en la situación de las mujeres en las sociedades occidentales desde mediados del siglo XIX. La influencia de los movimientos de mujeres en sus inicios es decisiva. De hecho, la primera producción académica en el campo del género se refirió siempre al problema de la subordinación femenina y sus consecuencias en los múltiples aspectos de la vida social.”*²⁷

Hablar de género se refiere *necesariamente* a las condiciones históricas que han determinado desigualdad de oportunidades para las mujeres y es por esto que como categoría de análisis, el enfoque de equidad de género se basa en una rigurosa lectura de los patrones de género establecidos por las sociedades y que implican diferencias en las asignaciones de poder en la vida cotidiana. Y claramente, dichas diferencias recaen en

²⁵ Este tema se construyó con aportes de Paola Romero- Secretaria Distrital de la Mujer y Ana Shirley Corredor Rodero Secretaria Distrital de Integración Social.

²⁶ Política pública de Mujer y Género, ABC de la política pública de mujer y género. Bogotá D.C., 2004.

²⁷ Santos Velásquez, Luis. Masculino y femenino en la intersección entre el psicoanálisis y los estudios de género. Universidad Nacional de Colombia, 2009. pág. 23"



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

impactos negativos en la vida de las mujeres. Es importante establecer, también, la diferencia del término *género* como categoría de análisis frente al uso de la palabra *géneros* que hace referencia a su acepción meramente semántica referida a la clase, especie, tipo o grupo taxonómico al que pertenecen las cosas en el idioma español.²⁸

El enfoque de Equidad de Género, se constituye en un mecanismo teórico y político para el análisis e intervención de la desigualdad de oportunidades, las diferentes formas de interrelación y de los papeles socialmente asignados a los hombres y a las mujeres. Específicamente, permite evidenciar las injusticias e iniquidades que se derivan de patrones sociales y culturales, atendiendo con particular énfasis a las limitaciones de las mujeres frente al ejercicio de su autonomía por ser ellas sobre quienes reposan dichas condiciones de iniquidad.²⁹ Se asume como factor de centralidad e integralidad de los derechos humanos de las mujeres, teniendo en cuenta que éstos son indivisibles, universales e interdependientes y que su titularidad recae sobre las mujeres como personas y ciudadanas. También se configura como elemento orientador, desde el cual se visibilizan e intervienen las diferentes formas de desigualdad que enfrentan las mujeres –que parten de diferencias biológicas o sexuales- y que se constituyen en construcciones sociales, alrededor de las cuales se han estructurado relaciones de poder de subordinación y subvaloración.

Por lo tanto el enfoque de género se entiende como la interpretación y análisis de las diferencias a partir de la forma como hombre y mujer son definidos en la sociedad y la forma como interactúan, en el marco de la sociedad en un momento determinado, este enfoque permite:

- ✓ Cuestionar el supuesto carácter natural y complementario de los roles y las relaciones entre hombres y mujeres, desvirtuando el determinismo biológico desde el cual se ha intentado como argumentar dicho carácter.
- ✓ Visualizar la discriminación y desigualdad en razón del sexo/género
- ✓ Revisar los significados de feminidad y masculinidad a partir de la inequidad en las relaciones y el acceso a recursos y oportunidades.
- ✓ Explicar la construcción de la identidad sexual a partir de la comprensión del proceso de socialización.
- ✓ Entender la familia como institución social en la cual se produce y reproduce el género y los roles de género.

²⁸ Secretaría Distrital de Salud. Dirección de Salud Pública. Programa Territorios saludables. Ficha técnica Subprograma de salud plena para las mujeres. pág. 11.

²⁹ Equidad no es lo mismo que igualdad y de modo similar, no toda desigualdad es considerada como iniquidad. La noción de iniquidad desde la OPS utilizada en el informe de equidad de género en salud - en el marco del programa Mujer, Salud y Desarrollo - es la de “desigualdades innecesarias y evitables y, además, injustas”. Así, la igualdad es un concepto empírico y la equidad representa un imperativo de carácter ético asociado con principios de justicia social y derechos humanos.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

- ✓ Explica el proceso a través del cual la sociedad construye las representaciones de lo masculino y lo femenino, la valoración que les atribuye y las normas que regulan su comportamiento diferenciado.

Orientaciones sexuales e identidades de género

Siguiendo lo anterior, se comprende que a partir de las construcciones de género se generan condiciones de exclusión y marginalidad para las personas que no cumplen los patrones de comportamiento esperados, tal es el caso de mujeres trans, hombres trans, lesbianas y gays que habiéndoseles determinado un sexo “al nacer”, asumen roles, comportamientos y actitudes culturalmente no esperados para el mismo.

En tal sentido, el enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género³⁰ aparece cuando a partir del análisis de género se pone al descubierto la estigmatización, discriminación y vulneración de derechos en razón de la sexualidad y los roles e identidades de género de las personas.

Esta categoría de enfoque diferencial supone entonces, la focalización de acciones de política pública hacia personas que ven vulnerados sus derechos en razón de sus orientaciones sexuales o identidades de género.

Conceptos asociados

Identidades de género:

Las personas adultas, que en representación de la sociedad están a cargo del cuidado y la educación de las niñas y los niños, transmiten las pautas de comportamiento, los valores, y actitudes que son considerados ajustados al sexo que le ha sido reconocido a cada quien y en ese proceso de crianza, socialmente asignado a las mujeres, pero también realizado por los hombres al constituirse en modelos de identificación, los sujetos como resultado de la interacción con su entorno construyen su auto-reconocimiento, se inscriben en un género u otro, esto es la identidad de género.

En tal sentido, la identidad de género puede ser el resultado de lo que desde fuera se le impone o designa al individuo (heterodesignación), puede ser una construcción desde

³⁰ El documento de balance y perspectivas de la PPLGBT recomienda hablar de enfoque en lugar de perspectiva por cuanto más que partir de la consideración de las orientaciones sexuales e identidades de género como elementos estructurantes de la política, esta se dirige a sujetos y sujetas configurados por su orientación sexual o su identidad de género.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

adentro, un proceso de auto-nombramiento, pero también puede ser el resultado de la combinación o tensión entre lo que desde fuera se asigna y lo interno que construye.

Por lo anterior, hacer una tipología de las identidades de género no resulta fácil, sin embargo la cultura occidental conforme con el dimorfismo sexual que impone, reconoce como normativas las identidades de género mujer-femenina y hombre-masculino, invisibilizando identidades de género, como las que se definen a continuación, solo como ejercicio de ilustración³¹:

Transgenerista: Persona que se ubica o transita entre lo masculino y lo femenino. Integra entre otras:

-**Transformista:** persona que asume de forma esporádica y en situaciones específicas atuendos, ademanes y comportamientos del género contrario al que le ha sido asignado socialmente.

-**Travesti:** persona que asume de manera más permanente atuendos, ademanes y comportamientos del género contrario al que le ha sido asignado socialmente.

-**Transexual:** persona que asume un género que no corresponde al que se le asignó socialmente, no tiene apropiación del sexo biológico con que nació y en muchos casos acude a intervenciones quirúrgicas de reasignación de sexo.

Orientación sexual. Se refiere a la dirección del deseo erótico y afectivo de las personas en función de su sexo y puede ser:

- **Homosexual:** persona que dirige su deseo erótico y afectivo hacia persona de su mismo sexo. Se denomina lesbiana a la mujer que materializa su deseo erótico.-afectivo con otra mujer y Gay al hombre que materializa su deseo erótico.-afectivo con otro hombre.
- **Heterosexual:** Se refiere a personas que dirigen y materializan su deseo erótico-afectivo con personas de sexo distinto al que se asume como propio.
- **Bisexual:** Persona cuyo deseo erótico y afectivo puede dirigirse y materializarse tanto con personas de su mismo sexo como con personas de sexo distinto al que se asume como propio.
- **Intersexual:** Una persona intersexual es aquella que presenta caracteres sexuales primarios y secundarios de ambos sexos, al mismo tiempo y sin implicar necesariamente que alguno es predominante. Esta es una categoría que viene a enriquecer la construcción social que solo contemplaba hombre y mujer

³¹ Tomado del documento "Balances y Perspectivas de la Política Pública para la garantía plena de derechos de personas lesbianas, gays, bisexuales, y transgeneristas en Bogotá – PPGDLGBT-



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Etario

Analiza la situación de los diferentes grupos etarios (niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas, personas mayores) a la luz de las desigualdades y exclusiones a que son sometidos en razón a su edad y analiza particularidades relacionadas con el propio desarrollo biológico, psicológico, emocional y social de las personas que determina sus necesidades particulares, sus expectativas, etc. Formula acciones que contribuyan al ejercicio pleno de su ciudadanía en condiciones de igualdad, propiciando su pleno desarrollo atendiendo a sus capacidades y potencialidades propias de su edad.

Conceptos asociados

Infancia y Adolescencia

Son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad. La infancia contempla varias etapas del transcurrir vital: *Primera infancia* 0 hasta cumplir 6 años, *Infancia* 6 hasta cumplir los 12 años y *Adolescencia* 12 hasta cumplir los 18 años. La **primera infancia** es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano³².

Para la **infancia**, “asimilar y traducir la información que les rodea, la socialización y su comprensión emocional; la identidad de género y su construcción social y cultural de estereotipos y roles; los cambios fisiológicos, la exploración sexual, el desarrollo de la autonomía y la búsqueda de la independencia; la aceptación y reconocimiento social; las relaciones democráticas o no con sus padres/madres o figuras adultas de autoridad, entre otros, son aspectos en permanente movimiento, transversalizados por las oportunidades o la falta de ellas para su desarrollo”³³.

La **adolescencia**, retomando la concepción de la OMS, se define, como “un periodo marcado por el distanciamiento afectivo con los padres; explora diferentes imágenes para expresarse y para que lo reconozcan en la sociedad, así mismo diversos roles de adultos. Socializa con pares de diferente sexo e inicia actividad sexual con quien se identifica como su pareja sexual. Se fascina por la capacidad de pensar diferente y el descubrir la abstracción de

³² Ley 1098 de 2006

³³ Secretaría Distrital de Integración Social. Modelo de Atención integral a Niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos Bogotá. 2011. Pág. 25



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

nuevos conceptos. El riesgo de vincularse a actividades colectivas que suplan su necesidad de encontrar identidad y reconocimiento social y cultural es mayor durante esta etapa”³⁴.

Juventud

"Segmento poblacional construido sociocultural mente y que alude a unas prácticas, relaciones, estéticas y características que se construyen y son atribuidas socialmente. Esta construcción se desarrolla de manera individual y colectiva por esta población, en relación con la sociedad. Es además un momento vital donde se están consolidando las capacidades físicas, intelectuales y morales”³⁵. **Joven:** persona entre 14 y 28 años de edad.

Adultez

Etapas de la vida caracterizada por la ampliación de las responsabilidades, la autonomía y las realizaciones, producto de un proceso de construcción histórico, social y cultural, en el que se espera que los sujetos a través de sus aprendizajes, experiencias y desarrollo de potencialidades logren la capacidad de agencia para sostener, mantener o transformar realidades individuales y colectivas. La Política distrital incluye ciudadanas y ciudadanos entre los 27 y 59 años de edad³⁶.

Envejecimiento y Vejez

El término “envejecimiento individual” se asocia comúnmente al proceso biológico que experimenta una persona cuando avanza su edad; sin embargo, tiene que ver, no sólo con la evolución cronológica, sino también con fenómenos de naturaleza biosíquica y social.

Como proceso, es natural, y va desde la concepción hasta la muerte, y su desarrollo conlleva una serie de cambios que se ven afectados de manera diferente por factores como la herencia biológica, el comportamiento individual, factores sociales, económicos, ambientales y políticos. Como parte de ese proceso está la vejez, la cual ha sido definida como el último de los momentos del ciclo de la vida que comienza alrededor de los 60 años y termina con la muerte; originalmente, este parámetro fue dado por los organismos internacionales, asociado con el grado de desarrollo del país; sin embargo, “la edad cronológica, no es un indicador exacto de los cambios que acompañan el envejecimiento”

“La vejez, como se sabe, no es una sola. Las maneras de envejecer son tantas como diferentes personalidades hay”. (No obstante, existen una serie de estereotipos, que inciden en esta realidad y ponen a las personas mayores en condiciones desfavorables. Por un lado,

³⁴ Ídem. Pág. 26

³⁵ Ley 1622 de 2013 - Estatuto de ciudadanía Juvenil.

³⁶ Decreto 544 de 2011. “Por el cual se adopta la Política Pública de y para la Aduldez en el Distrito Capital”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

está la infantilización (pensar que vuelven a ser como niños-as), y por el otro, la masificación (creer que todos y todas son iguales)³⁷.

Étnico

Orienta la actuación estatal a partir del análisis de las prácticas de subordinación y exclusión vividas por las personas y pueblos Indígenas, Raizal, Rrom, Palenqueros y Afrodescendientes.

“El enfoque diferencial étnico destaca las necesidades diferenciales de atención y de protección que deben tener en cuenta las políticas públicas y que deben reflejarse en su implementación. En particular hace una lectura de las realidades específicas de las poblaciones e individuos de estos grupos con el fin de hacer visible sus particularidades que se expresan en su cosmovisión, cultura, origen, raza e identidad étnica, para atenderlas y a la vez transformar las situaciones de inequidad, discriminación y vulneración de los derechos, en particular de sus derechos culturales”³⁸

Conceptos asociados

Raza:

Termino frente al cual existe una amplia polémica, porque la designación de la raza tiene poderosos efectos sociales en las prácticas cotidianas (Castagna, Maria y Sefa Dei, George 2000). Las acepciones van entre quienes hacen circunscripciones a lo biológico y quienes se adentran en campos como la cultura.

Rebato Esther (2013), con motivo de la conmemoración del Día internacional de la eliminación de la Discriminación Racial (21 de marzo) desmonta cualquier pretensión legitimadora del concepto de raza aplicado a la especie humana y lo presenta como un término caduco desechado por el saber científico actual. Precisa que el término “raza” comenzó a usarse en el siglo XVI y tuvo su auge en el siglo XIX, como categoría taxonómica equivalente a subespecie. Manifiesta que en la actualidad no tiene validez taxonómica y sola se aplica a los animales domésticos, explicando que todos los humanos compartimos el mismo código genético y las variaciones que observamos no son debidas a genes distintos sino a variantes de los genes que se reparten con distintas frecuencias en las poblaciones (color de piel, estatura, etc). El problema surge cuando se quiere dar al concepto de “raza” un significado científico (que no tiene) para justificar determinadas ideologías (racismo).

³⁷ Decreto 345 de 2010. "Por medio del cual se adopta la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital"

³⁸ Secretaria Distrital de Integración Social. Equipo diferencial (2011). Orientaciones para el abordaje del enfoque de derechos y el enfoque diferencial en el marco de las políticas públicas poblacionales. Bogotá. Op.cit., P.28



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

“Actualmente la noción de raza se invoca de muchas maneras para reflejar diversos intereses políticos, ideológicos e históricos. El concepto de raza continuará teniendo relevancia analítica y explicativa en la sociedad. La raza ha sido un lente poderoso para leer e interpretar la sociedad.... Aunque los significados históricos de la raza cambian continuamente más allá de cualquier explicación biológica, la comprensión de la raza y la práctica del racismo hoy están anclados primordialmente en interpretaciones de la cultura, la política, el lenguaje y la religión que han surgido para ofrecer lecturas alternativas de la raza y de los procesos de racialización”³⁹

En la arena del debate aparecen conceptos como el de etnia y etnicidad con amplios interrogantes e igualmente con respuestas inacabadas.

Etnia⁴⁰:

El término proviene del vocablo griego, este fue empleado como una categoría política, en la cual daba explicación a la organización social: la *polis* y la *ethos*. La polis hacía referencia a la forma en que se realizaba plenamente la sociedad griega, noción clara y positivamente definida, en tanto *ethos* por el contrario era un concepto impreciso y despectivo⁴¹ posteriormente en su forma latina, *ethnicus* era asignada a aquellos pueblos, que por oposición a los cristianos eran considerados paganos. En consecuencia se llamarían primero naciones y pueblos. Pero a partir del siglo XIX su uso varía de raza y tribu.

Solamente hasta los finales de la década de los sesenta, marcado por el contexto histórico de los procesos de descolonización, se pasó del uso del concepto de “etnia” o “grupo étnico” al de tribu. Se presenta como una categoría más dinámica, es la destitución de los peyorativos y etnocéntricos términos de tribu y raza. Por lo cual lo étnico hace referencia a un acervo histórico y cultural. Hace referencia a los aspectos culturales: prácticas culturales lingüísticas, religiosas y de comportamiento enmarcados en una estructura social, política y territorial. Compartir estos elementos les lleva a sentirse identificados entre si y desarrollar sentido de pertenencia.

Etnicidad

Este campo de estudio ha derivado en múltiples definiciones de lo que se puede entender por etnicidad y en tal sentido la agrupación de distintas teorías explicativas ofrecen

³⁹ Castagna, Maria y Sefa Dei, George J. Un panorama histórico de la aplicación del concepto de raza en la práctica social. Pág 125. Traducción del artículo “An Historical Overview of the Application of the Race Concept in Social Practice”. En: Agnes Calliste y George J. Sefa Dei, eds. Anti-racist Feminism. Critical Race and Gender Studies. Canada: Fernwood, 2000. Traducción por Gabriela Castellanos, autorizada por Fernwood Publishing, Halifax, Canadá

⁴⁰ El concepto de Etnia fue elaborado por Richard Casallas de la Secretaría Distrital de Salud

⁴¹ Bazurco Osorio, Martin (2006). Yo soy más indio que tú. Resignificando la etnicidad. Producciones Digitales Abya – Yala. Quito Ecuador.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

elementos importantes para su comprensión. García Martínez, Alfonso y Sánchez, José Saura (2008) en el texto *el concepto de 'etnia' y sus trampas* plantea las teorías *objetivistas*: todas aquellas categorías explicativas de tipo naturalista (sociobiólogos), culturalista (identidad esencial) o primordialista (grupo social más importante) que atribuyen a la etnicidad un estatuto de realidad objetiva independiente de su contexto sociohistórico y de la voluntad de sus miembros. Y *teorías subjetivistas* configuradas por aquellas interpretaciones que describen la 'etnicidad' como algo que no se adquiere ni de una vez por todas ni es impuesto por fuerzas externas, es decir, que no es invariable ni insuperable. Para este grupo de explicaciones, lo esencial es el sentimiento de pertenencia a un grupo determinado, sea real o imaginario y las representaciones simbólicas que dicha pertenencia origina. La identidad étnica se entiende como el resultado de una opción individual más o menos arbitraria.

Grupo étnico.

Por "grupo étnico" se entiende una comunidad que no solo comparte una ascendencia común sino además costumbres, territorio, creencias, cosmovisión, noción idiomática o dialectal y simbólica. Pero un grupo étnico comprendido en estos términos no supone homogeneidad de clases o política y económica. Este término solo permite una redefinición de la identidad colectiva. Es decir, un grupo étnico o una etnia tienen dentro de sí sus propias diferenciaciones sociales, económicas y políticas, pero a su vez mantienen una fortaleza como grupo cultural, tanto hacia adentro como hacia afuera⁴². Es decir, se diferencia del conjunto de la sociedad nacional o hegemónica prioritariamente por sus prácticas socioculturales, tienen un sentido de pertenencia histórica, elementos que configuran su identidad.

Afrodescendientes⁴³.

Se entiende por "afrodescendientes" a todos los pueblos y las personas descendientes de la diáspora africana en el mundo. En América Latina y el Caribe, el concepto se refiere a las distintas culturas "negras" o "afroamericanas" que emergieron de los descendientes de africanos, las que sobrevivieron a la trata o al comercio esclavista que se dio en el Atlántico desde el siglo XVI hasta el XIX (Antón, 2007b).

Políticamente, el concepto de "afrodescendiente" fue acuñado con fuerza en el año 2000, cuando las organizaciones sociales se movilizaron en torno a la preparación de la Conferencia de Durban. De acuerdo con Romero Rodríguez, en el mes de diciembre de

⁴² Antón, John y Del Popolo, Fabiana (febrero de 2009), "Visibilidad estadística de la población afrodescendiente en América Latina: aspectos conceptuales y metodológicos", en John Antón [et. al], Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento a la realización de derechos, Naciones Unidas — CEPAL, Santiago, p. 19.

⁴³ *Ibíd.*, pág. 20



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

aquel año, en Santiago de Chile, donde se realizó la Conferencia Preparatoria de las Américas, “entramos negros y salimos afrodescendientes” (Rodríguez, 2004). Esta afirmación de fondo simboliza una ruptura epistemológica de gran significación estratégica. Se alude a una evolución conceptual de la identidad cultural y política de los descendientes de la diáspora africana. Se abandona el tradicional concepto de “negro”, el que implica el contexto amplio de significación racial, para abordar una noción de “afrodescendiente” dentro de un modelo más complejo, que traspasa la “raza” para reconocerse a sí misma como una comunidad étnica que politiza su identidad en tanto se considera un pueblo.

Palenquero⁴⁴.

Pueblo étnico que tiene territorio propio (Palenque de San Basilio o San Basilio de Palenque que se encuentra a sesenta kilómetros de la ciudad de Cartagena, capital del Departamento de Bolívar), con la única lengua criolla con base léxica española en la diáspora africana en el continente americano (Palenquero), con una organización social sui generis basada en los ma-kuagro (grupos de edad), así como con complejos rituales fúnebres como el lumbalú o prácticas médicas tradicionales que evidencian un sistema cultural y espiritual excepcional sobre la vida y la muerte, conserva una conciencia étnica y es cuna y testimonio de la riqueza y trascendencia cultural africana en el territorio colombiano. Es una comunidad fundada por los cimarrones o esclavizados africanos que se fugaron del régimen esclavista y se refugiaron en los palenques de la Costa norte de Colombia desde el siglo XV. Simboliza la lucha de las comunidades afrocolombianas por la abolición de la esclavitud, la reivindicación étnica, la convivencia y el reconocimiento de la diversidad cultural de la nación.

Pueblo⁴⁵

De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Colectivos de los Pueblos “La ausencia de una definición universalmente admitida del concepto de “pueblo” pone en evidencia que no se trata de un concepto estático sino dinámico. La historia muestra que ciertas comunidades humanas, reconocidas como pueblos, han aparecido y desaparecido, o han resurgido después en la escena internacional con otros nombres. A pesar de ello, las evoluciones y regresiones de las comunidades humanas o de los pueblos no pueden, de ninguna manera, fundamentar los grados de aceptación, de negación o limitación del respeto debido a los derechos colectivos e individuales de las personas que los componen. Los derechos de los pueblos mantienen siempre, objetivamente, la misma y propia identidad. Corresponde a las comunidades humanas erigirse, en el curso de la historia, en pueblos y,

⁴⁴ Tomado de Presidencia De La República De Colombia, Ministerio de Cultura, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, (2002). PALENQUE DE SAN BASILIO Obra Maestra del Patrimonio Intangible de la Humanidad. Bogotá D.C., Colombia

⁴⁵ Declaración Universal de los Derechos Colectivos de los Pueblos. Barcelona. Primera edición, aprobada por la II Cumbre de la CONSEU el 27 de Mayo de 1.990; Barcelona. Segunda edición, puesta al día en la III Cumbre de la CONSEU, el 22 de Noviembre de 1.998; València. Proclamada públicamente, el 24 de Abril de 1.999



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

por tanto, llegar a ser sujetos de los derechos colectivos.” Además, presenta unos postulados en los que “...tiene la finalidad de definir los derechos colectivos de los pueblos y, mediante su articulado, precisar el concepto mismo de pueblo”.

“ Art. 1. Cualquier colectividad humana que tenga referencias comunes a una cultura y a una propia tradición histórica, desarrolladas en un territorio geográficamente determinado o en otros ámbitos, constituye un pueblo.

Art. 2. Cualquier pueblo tiene el derecho a identificarse como tal. Ninguna otra instancia lo puede substituir para definirlo.

Art. 3. Cualquier pueblo tiene el derecho de afirmarse como nación. La existencia de una nación se manifiesta por la voluntad colectiva de sus miembros a autoorganizarse política e institucionalmente.

Art. 4. Cualquier pueblo disfruta, de una forma imprescriptible e inalienable, de los Derechos Colectivos y de las prerrogativas enunciadas en la presente Declaración...”

Pueblos indígenas

“Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales.

Esa continuidad histórica puede consistir en la continuación, durante un período prolongado que llegue hasta el presente, de uno o más de los siguientes factores:

- a) ocupación de las tierras ancestrales o al menos de parte de ellas;
- b) ascendencia común con los ocupantes originales de esas tierras;
- c) cultura en general, o en ciertas manifestaciones específicas (tales como religión, vida bajo un sistema tribal, pertenencia a una comunidad indígena, trajes, medios de vida, estilo de vida, etc.);
- d) idioma (ya se utilice como lengua única, como lengua materna, como medio habitual de comunicación en el hogar o en la familia o como lengua principal, preferida, habitual, general o normal);
- e) residencia en ciertas partes del país o en ciertas regiones del mundo;
- f) otros factores pertinentes.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Desde el punto de vista individual, se entiende por persona indígena toda persona que pertenece a esas poblaciones indígenas por auto identificación como indígena (conciencia de grupo) y es reconocida y aceptada por esas poblaciones como uno de sus miembros (aceptación por el grupo).

Eso preserva para esas comunidades el derecho y el poder soberanos de decidir quién pertenece a ellas, sin injerencia exterior”⁴⁶

En 1995 el Grupo de Trabajo, para el Proyecto de declaración de las Naciones Unidas, sobre las Poblaciones Indígenas⁴⁷ adoptó cuatro principios que debían tenerse en cuenta en toda posible definición de pueblos indígenas: a) la prioridad en el tiempo por lo que respecta a la ocupación y el uso de determinado territorio; b) la perpetuación voluntaria de la distinción cultural, que puede incluir los aspectos del idioma, la organización social, la religión y los valores espirituales, los modos de producción, las leyes e instituciones; c) la conciencia de la propia identidad, así como su reconocimiento por otros grupos, o por las autoridades estatales, como una colectividad distinta; y d) una experiencia de sometimiento, marginación, desposeimiento, exclusión o discriminación, independientemente de que estas condiciones persistan o no. (Véase E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2. El Indigenous Peoples of Africa Coordinating Committee (IPACC) aplica un criterio similar. Véase IPACC, Annual Report (noviembre de 1998 a octubre de 1999), apéndice, pág. 22.

Cabildo indígena⁴⁸.

Es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer autoridad y realizar las actividades que les atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad”.

Raizales⁴⁹

Pueblo étnico que habita el Archipiélago de san Andrés, providencia y Santa Catalina, sus raíces son afro- anglo-antillanas y sus integrantes mantienen una fuerte identidad caribeña e idioma propio (creole). La sentencia C-086 de 1.994 la define como: “un grupo étnico

⁴⁶ Martínez Cobo, José. “El Estudio del Problema de la Discriminación contra las poblaciones indígenas” Volumen V (Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones). Doc. ONU. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, párr. 374 y siguientes

⁴⁷ Naciones Unidas. Doc. ONU. E/CN.4/2002/97. CUESTIONES INDÍGENAS. Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión. 4 de Febrero de 2002. Página 29

⁴⁸ Decreto 2164 de 1995 Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional. Artículo 1

⁴⁹ Concepto construido con aportes de la Dirección de Asuntos Étnicos de la Secretaría Distrital de Gobierno



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

perfectamente definido, como lo evidencian, su aspecto físico, sus costumbres, su idioma y pertenencia mayoritaria al protestantismo”. La Sentencia C-530 de 1993 “La Cultura de las personas raizales de las islas es diferente de la cultura del resto de los Colombianos, particularmente en materia de lengua, religión y costumbres que le confieren al raizal una cierta identidad. Tal diversidad es reconocida y protegida por el estado y tiene la calidad de riqueza de la Nación “ Y de otra parte la sentencia T 174 de 1998 agrega “(...) por tal razón, la cultura de las personas raizales las Islas de Providencia, al ser diferente por sus características de tipo lingüístico, de religión y de costumbres, al resto de la Nación, ostenta una especial condición que nos permite incluirla dentro de la concepción de diversidad étnica y cultural, situación que la hace acreedora de la especial protección del Estado.

Rrom o gitano⁵⁰

Grupo étnico con una identidad cultural propia, que mantiene una conciencia étnica particular, que posee su propia forma de organización social, posee su propia lengua y que ha definido históricamente sus propias instituciones políticas y sociales. Ha desarrollado históricamente su conciencia étnica a partir del nomadismo, sea este real o simbólico.

Se es Rom o Gitano por descendencia patrilineal, la cual permite la ubicación de una persona en un determinado grupo de parentesco, configurado fundamentalmente en torno a la autoridad emanada de un hombre de reconocido prestigio y conocimiento, el cual a su vez, a través de diferentes alianzas, se articula a otros grupos de parentesco, en donde todos comparten, entre otros aspectos, la idea de un origen común, una tradición nómada, un idioma, un sistema jurídico la kriss Romaní, unas autoridades, una organización social, el respeto a un complejo sistema de valores y creencias, un especial sentido de la estética que conlleva a un fuerte apego a la libertad individual y colectiva, los cuales definen fronteras étnicas que los distinguen de otros grupos étnicos.

Kumpania⁵¹

Hace referencia a una forma organizativa ancestral del pueblo Rrom Gitano. Es el conjunto de grupos familiares configurados patrilinealmente (patrigrupos), que a partir de alianzas de diverso orden optan por compartir espacios para vivir cerca o para itinerar de manera conjunta. En Colombia se ubican generalmente en sitios específicos de centros urbanos, ciudades principales e intermedias del país.

Se reconocen Kumpañy en los departamentos de Norte de Santander, Antioquia, Santander, Córdoba, Sucre, Valle del Cauca, Atlántico, Tolima, Nariño, y en la ciudad de Bogotá, D. C.

⁵⁰ Decreto 2957 de 2010 Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rom o Gitano. Art. 4 y 6

⁵¹ Ibíd. Art. 4 y 5



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

teniendo en cuenta que por su nomadismo, la ubicación de las Kumpaño ya reconocidas puede cambiar en determinado momento, se debe verificar la información con los Seré Romengue.

Discapacidad.

En el marco general de la política pública de discapacidad para el distrito capital se define la discapacidad “como el resultado de una relación dinámica de la persona con los entornos políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales donde encuentra limitaciones o barreras para su desempeño y participación en las actividades de la vida diaria en estos entornos”⁵².

El enfoque de discapacidad aborda los principales ámbitos de discriminación a los que se enfrenta la población con discapacidad para focalizar acciones de política. Este enfoque tiene como fin lograr diferentes intervenciones las rutas de atención que articulen el ciclo de vida de las personas con discapacidad, teniendo en cuenta el enfoque diferencial desde el individuo en situación de discapacidad, su entorno familiar, comunitario y social

Víctimas del Conflicto Armado.

Víctimas.

la Ley las define como “...aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”⁵³.

Este enfoque está encaminado a la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno, con el fin de “...hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales”.⁵⁴

⁵² Decreto Distrital 470 de 2007, “Por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital”. Art. 3

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ley de víctimas y restitución de tierras. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Colombia, No. 1448 de 2011.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Sin embargo, víctima en una acepción amplia puede ser entendida como la persona que sufre un daño o perjuicio, que es provocado por una acción u omisión, ya sea por culpa de otra persona, o por fuerza mayor. (Diccionario de la Real Academia Española, 2008). Concepto que no está delimitado a un período de tiempo o circunstancias específicas. Al hilar fino en un sinnúmero de hechos históricos, sociales, culturales, económicos, políticos y territoriales que ha rodeado la realidad de personas, grupos, pueblos y colectivos sujeto de aplicación de enfoque diferencial podría afirmarse con certeza que han sido víctimas. Esto para decir que existe la innegable necesidad de implementar acciones complementarias a las propuestas en la ley orientadas a la dignificación e inclusión; a través del reconocimiento y garantía de derechos fundamentales tanto de índole individual como colectivo.

Las categorías de análisis desarrolladas en el apartado anterior deben incorporar en su aplicación algunos conceptos que permiten una mirada integral de los seres humanos y contribuyen a la garantía de derechos: el reconocimiento y potenciación de la diversidad; las ideas de reconocimiento y redistribución que contribuyen a la igualdad y el desarrollo humano y el enfoque territorial que ubica a individuos y grupos en sus relaciones sociales.

INTERCULTURALIDAD⁵⁵

“Como concepto y práctica, proceso y proyecto, la interculturalidad significa –en su forma más general– el contacto e intercambio entre culturas en términos equitativos; en condiciones de igualdad. Tal contacto e intercambio no deben ser pensados simplemente en términos étnicos sino a partir de la relación, comunicación y aprendizaje permanentes entre personas, grupos, conocimientos, valores, tradiciones, lógicas y racionalidades distintas, orientados a generar, construir y propiciar un respeto mutuo y un desarrollo pleno de las capacidades de los individuos y colectivos, por encima de sus diferencias culturales y sociales. La interculturalidad intenta romper con la historia hegemónica de una cultura dominante y otras subordinadas y, de esa manera, reforzar las identidades tradicionalmente excluidas para construir, tanto en la vida cotidiana como en las instituciones sociales, un convivir de respeto y legitimidad entre todos los grupos de la sociedad.

La interculturalidad no es una descripción de una realidad dada o lograda ni un atributo casi “natural” de las sociedades y culturas (Guerrero, 1999)... La interculturalidad es distinta en

⁵⁵ Walsh, Catherine (2009) Interculturalidad, Estado, Sociedad Luchas (De) Coloniales de Nuestra Época. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito, Páginas 41, 45, 46



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

cuanto se refiere a complejas relaciones, negociaciones e intercambios culturales y busca desarrollar una interacción entre personas, conocimientos, prácticas, lógicas, racionalidades y principios de vida culturalmente diferentes; una interacción que admite y que parte de las asimetrías sociales, económicas, políticas y de poder y de las condiciones institucionales que limitan la posibilidad de que el “otro” pueda ser considerado sujeto –con identidad, diferencia y agencia– con capacidad de actuar.

...De hecho la interculturalidad es inseparable de la identidad y la diferencia; inseparable de las maneras en las que nos identificamos con otras personas o nos diferenciamos de ella. El hecho de relacionarse de manera simétrica con personas, saberes, sentidos y prácticas culturales distintas requiere de un autoconocimiento de los elementos que se forman y destacan, tanto a nivel de lo propio como de lo diferente” “...la interculturalidad, como la entendemos aquí, es la que busca intervenir en las estructuras, instituciones, relaciones y mentalidades que reproducen la diferencia como desigualdad y, a la vez, construir puentes de articulación y relación. Ello no pretende sobrevalorar o erradicar las diferencias culturales ni tampoco formar nuevas identidades mezcladas o mestizas sino propiciar una interacción dialógica entre pertenencia y diferencia, pasado y presente, inclusión y exclusión, y control y resistencia, siempre reconociendo además las propias formas de identificación que tiene la gente, la hegemonía, el poder y la autoridad colonial-cultural que intenta imponerse social y políticamente.”

RECONOCIMIENTO Y REDISTRIBUCIÓN⁵⁶

Nancy Fraser elabora una reflexión desde la justicia frente a las exigencias de reconocimiento de la diferencia -que han tomado fuerza en el periodo postsocialista- de la que se extrae que en el análisis de la diferencia y la diversidad, así como en las respuestas que a ellas se den, se deben integrar elementos de orden social-económico y cultural.

La autora plantea que la igualdad social y cultural no son mutuamente excluyentes, rechaza la escisión que teóricos y/o movimientos sociales hacen entre las políticas culturales de reconocimiento y las políticas sociales de redistribución, pues a su juicio ambas contribuyen a la justicia.

⁵⁶ Fraser, Nancy (1997). Justicia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”. Siglo del Hombre Editores. Universidad de los Andes. Facultad de derecho. Bogotá.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

La autora describe la situación como un círculo vicioso en el cual las desventajas socioeconómicas de los-las excluidos-as les impiden que su voz sea escuchada en la construcción de la sociedad; ello es posible en un modelo económico basado en la desigualdad, modelo que requiere excluidos para mantener un grupo de privilegiados. Se trata de un círculo vicioso de subordinación cultural y económica.

Romper este círculo requiere la aplicación simultánea de políticas culturales que apunten a la diferencia y políticas sociales de la igualdad que apunten a eliminar tanto la injusticia socioeconómica como la injusticia cultural, de ello tratan el reconocimiento y la redistribución. El reconocimiento hace referencia a un llamado de atención sobre la especificidad de un grupo, la redistribución se refiere a la abolición de los arreglos económicos que soportan la especificidad.

En otras palabras, toda la argumentación de Fraser va dirigida a demostrar que las personas y grupos sociales marginados o excluidos por ser sujetos de injusticias culturales así como quienes son sujetos de injusticias económicas, necesitan tanto reconocimiento como redistribución.

La autora presta especial atención al análisis teórico e histórico de la noción de esfera pública con el fin de argumentar la necesidad de construir una noción de la misma por fuera del modelo de Estado burgués que posibilite la transformación de las condiciones de segregación y exclusión de poblaciones que históricamente han estado al margen, como es el caso de las mujeres, las personas con discapacidades especiales, las personas racializadas o con orientaciones sexuales no normativas y los ciclos vitales

Fraser realiza un ejercicio práctico mediante una matriz que posibilita cruzar un eje horizontal que incluye dos tipos generales de soluciones, como son las acciones afirmativas (del tipo Estado liberal benefactor) y acciones de transformación (del tipo Estado socialista) con un eje vertical que contiene los dos aspectos de la justicia, la redistribución y el reconocimiento, de tal forma permite valorar las soluciones que al ser aplicadas simultáneamente potenciarían el dilema y las que lo evitarían o lo minimizarían.

Además, para el caso de la Equidad de género propone se deben revisar en las alternativas de solución el cumplimiento o no de unos principios, los cuales pueden ser considerados o ajustados para otros casos, dichos principios son: anti- explotación; igualdad de ingreso; igualdad de tiempo libre; igualdad de respeto; anti-marginación y anti-androcentrismo.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

ENFOQUE TERRITORIAL

Este enfoque pone de relieve el territorio abordando nuevas comprensiones; lo que trae consigo otros desafíos.

“...el territorio es considerado como un producto social e histórico-lo que le confiere un tejido social único-, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos.”⁵⁷

La Administración Distrital⁵⁸ entiende el territorio como una construcción social, de interacción entre los seres humanos y la naturaleza, donde se reconoce el sentido de identidad y pertenencia de las poblaciones, de una historia donde confluyen ciudadanos con voluntades, recursos e intereses. Razón por la cual, el enfoque territorial, promueve una visión multidimensional y diferenciada de la gestión del desarrollo que dé cuenta de la complejidad social y las dinámicas que determinan las condiciones de vida de las poblaciones cuyos derechos se pretende garantizar mediante la ejecución de políticas públicas.

El enfoque territorial, promueve una visión sistémica y multidimensional de la gestión del desarrollo, que responde a la complejidad de las dinámicas que determinan las condiciones de vida de las poblaciones cuyos derechos se pretenden garantizar con la ejecución de las políticas públicas. Este enfoque tiene como propósito: a) Una lectura compartida e integral del territorio, que se constituya en base de la planificación, ejecución y evaluación de las políticas sectoriales; b) La gestión conjunta en el territorio para garantizar la coherencia de la intervención pública con la complejidad de los problemas a resolver y por tanto la eficiencia de la gestión pública; c) La producción de información sobre los territorios para soportar la transparencia de la gestión y simultáneamente mejorar el conocimiento de las entidades y las comunidades sobre su territorio; d) Hacer efectivo el vínculo participativo y decisorio de los ciudadanos con la gestión pública distrital y local; e) Facilitar la toma de decisiones y orientar la priorización de políticas e intervenciones estratégicas, generando inversiones complementarias; f) Reconocer el papel de las Alcaldías locales como coordinadoras de la acción distrital en el territorio.

⁵⁷ Sepúlveda, Sergio, Rodríguez Adrián, Echeverri Rafael, y Portilla Melania (2003). El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José, Costa Rica. Pág. 69

⁵⁸ Secretaria Distrital de Planeación. Circular 007 “Lineamientos para la elaboración del anexo de territorialización de la inversión 2014 establecido por el Decreto 101 de 2010”. Agosto 2013



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Nutriendo más estos acercamientos conceptuales se resalta la importancia de otros elementos.

“El enfoque territorial propuesto por el IICA [Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura] está orientado por una visión integradora y holística en la que destacan como elementos fundamentales: la multidimensionalidad, la intertemporalidad y la intergeneracionalidad, la multisectorialidad y la articulación de las economías territoriales.

La **multidimensionalidad** da cuenta de los diversos componentes que conforman un sistema territorial, a saber: a) la dimensión económica, en la que destaca el elemento de competitividad; b) la dimensión social, en la que destaca el elemento de equidad; c) la dimensión ambiental, en la que destaca el concepto de administración y gestión de la base de recursos naturales; y d) la dimensión político institucional, en la que destaca el elemento de gobernabilidad democrática.

La **intertemporalidad** implica que las situaciones sobre las que se desea actuar en el presente, cualquiera que sea su ámbito, deben estar articuladas a una **Visión de País**, que necesariamente ha de ser de largo alcance. La visión intergeneracional conlleva la idea de que el modelo de desarrollo no puede comprometer ni el bienestar ni el progreso de las generaciones futuras.

El enfoque territorial también subraya la importancia de adoptar una visión **multisectorial** al definir las políticas públicas; es decir, al momento de conceptualizar e instrumentar las políticas y definir los arreglos institucionales para su ejecución, se debe favorecer una perspectiva integral. En términos económicos el modelo propuesto reconoce la complementariedad de la agricultura ampliada, los sectores productivos no vinculados directamente a la producción primaria, los servicios ambientales y la función económica de las externalidades del territorio rural. En términos sociales, se acepta la necesidad de integrar los sectores complementarios del desarrollo social en espacios locales.

El logro de dos propósitos superiores sirven de guía al enfoque propuesto: **a) la cohesión social**, como expresión de una sociedad nacional en la que prevalecen la equidad, la solidaridad, la justicia social y el sentido de pertenencia; y **b) la cohesión territorial**, como expresión de una multiplicidad de espacios, recursos, sociedades e instituciones, inmersos en una región, una nación o un espacio supranacional, que los define como una entidad cultural, política y socialmente integrada”⁵⁹

El logro de cohesión social y la cohesión territorial ya vislumbra los fuertes vínculos entre el enfoque territorial y enfoque diferencial, siendo el horizonte compartido: el derecho al desarrollo; en donde el *enfoque territorial* se configura en una invitación a tomar el territorio como centro de confluencia y convergencia y el enfoque diferencial una invitación a reconocer, valorar e intervenir circunstancias de personas (individual o colectivamente) para garantizar derechos que los acerquen a una condición de igualdad frente a otras, con quienes efectivamente interactúan en un territorio.

⁵⁹ Ibid, página xix y xx



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

“...el enfoque territorial constituye una visión sistémica, holística e integral de un territorio determinado en el corto, mediano y largo plazo.... constituye una planificación del territorio tomando en cuenta su potencialidad económica y la atención a los temas sociales, culturales y ambientales y que para ello integra espacios, actores, la producción de bienes y servicios, así como las políticas públicas de intervención.... En la medida que el enfoque territorial constituye un cambio fundamental o “paradigmático” en la forma de percibir la realidad e intervenir sobre ella, entonces es necesario pensar en las implicaciones que éste tiene para las políticas públicas y la institucionalidad....El fortalecimiento de las relaciones entre los actores de un territorio no resulta de la simple acción de las fuerzas del mercado. ...Estos espacios de intercambio constituyen un mecanismo que favorece la apropiación colectiva de los saberes particulares de la población y con ello el establecimiento de consensos para la construcción de las ventajas territoriales con una orientación sustentable....Se busca entonces, pasar de la formulación de políticas que privilegian una visión parcelada (sectorial) de la realidad a políticas que se centran en el lugar y que privilegian la multidimensional (económica, social, política, ambiental y cultural) del espacio.”⁶⁰

Las preguntas orientadoras en esta reflexión podrían ser ¿Qué tanto el territorio y las estructuras que allí se acondicionan y desarrollan (sociales, institucionales, culturales, espaciales) aportan a la garantía del derecho al desarrollo de todas las personas sujetas de derecho que lo habitan y cohabitan?, ¿En qué medida y a través de qué mecanismos, la planeación e intervención en lógica territorial contribuye a la garantía de derechos individuales y colectivos? ¿Cómo lograr que los procesos de apropiación, en donde confluyen factores determinantes como la habitabilidad y patrones de dominación del territorio contribuyan eficazmente al acceso de derechos de las poblaciones, grupos, pueblos y colectivos?

El enfoque territorial podría considerarse un campo de análisis y de intervención más amplio en la medida en que pretende recoger en su conceptualización las realidades de los sujetos desde la relación que tales sujetos construyen en dicho territorio y en la práctica acude a los sujetos y sujetas de derecho para su planeación e intervención; sin embargo acude a ellos y ellas con pesos distintos especialmente a la hora de tomar decisiones limitando o no, el acceso a él como derecho. El derecho al territorio ha sido fuente de reivindicación de derechos de las poblaciones, sectores, grupos, pueblos o colectivos tradicionalmente excluidos, segregados o marginados pues se ha convertido en un instrumento en el cual se vulnera y limitan el ejercicio de los derechos y revela precisamente las situaciones, posiciones y condiciones de desventaja e impactos desproporcionados a los que se ven sometidos.

⁶⁰ Calvo Drago, Jorge D.(2005). El Enfoque Territorial en Las Políticas Publicas. Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública. Guatemala



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

La diversidad que se expresa en el territorio debe ser visibilizada con igual fuerza, no sólo en las relaciones con el territorio mismo, sino con otros individuos que se apropian y transitan por dicho territorio de manera distinta, lo que nos lleva a situar la igualdad y equidad en la mirada territorial. De otra parte, el territorio es un elemento fundamental en la construcción de identidades de las personas y en tal sentido debe mirarse los pesos, las posibilidades y condiciones reales para la apropiación del territorio y el desarrollo individual, social y cultural en el territorio.

Por lo anterior, se propone que la meta común sea la búsqueda y garantía del derecho al desarrollo en todos los territorios y para todos y todas; en tal sentido la importancia que ha cobrado el enfoque territorial en la administración pública y para la concreción de las políticas públicas, la incorporación de las políticas públicas poblacionales sean una pieza fundamental a la hora de planear e intervenir el territorio que toma un papel activo y relevante tanto en el diseño de *medios y formas* como en la consecución de *finés*.

ESTRATEGIAS GENERALES PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUE DIFERENCIAL

Abordamos a continuación dos estrategias concretas para que la aplicación de enfoque diferencial permita verdaderos avances en la garantía de derechos de los grupos históricamente discriminados: la Estrategia de Transversalización y las Acciones Afirmativas.

Estrategia de Transversalización

La estrategia de transversalización debe entenderse como una medida de carácter permanente y definitivo orientada a disminuir las brechas de inequidad y desigualdad que afectan a grupos específicos de población. Debe lograr transformaciones estructurales en las prácticas institucionales para la garantía de derechos.

“Es una estrategia que permite incorporar en todos los procesos institucionales, en la formulación e implementación de las políticas públicas, los planes, programas y proyectos, el enfoque diferencial y las especificidades en razón a la condición y situación de algunos grupos poblacionales, con el fin de garantizar los derechos de los grupos sociales que han sido históricamente discriminados y de aquellos que presentan vulnerabilidad manifiesta, que



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

requieren de respuestas proporcionales y múltiples, a raíz de sus situaciones y condiciones específicas⁶¹

Transversalizar significa atravesar todo el ciclo de las políticas públicas, desde la concepción formulación, implementación, evaluación, de tal manera que en todo momento y en cada área de una institución su quehacer se soporte en principios de igualdad, equidad y no discriminación. La estrategia de transversalización debe proponer una amplia diversidad de opciones que garanticen la no discriminación de las personas en razón de su identidad de género, origen étnico- racial, edad, orientación sexual, necesidades especiales o lugares que habitan o de donde procedan. Exige la formulación de políticas que “potencien el ejercicio de los derechos de los grupos discriminados y garanticen que los grupos mayoritarios o dominantes no anularán los intereses de grupos específicos, sean estos minorías o bien mayorías históricamente marginadas.”⁶²

En Bogotá existen diferentes instrumentos de política pública que requieren como estrategia la Transversalización. La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género incorpora de manera explícita en sus artículos 14 y 15 la incorporación de planes de transversalización del enfoque de equidad de género distritales y sectoriales que apuntan a que “el conjunto de decisiones y acciones político-administrativas del Distrito Capital que orientan la incorporación del enfoque de derechos y de género en las políticas públicas, planes, programas y proyectos de los sectores central, descentralizado y el de las localidades, así como en la gestión administrativa y en las distintas etapas del proceso de planeación y aplicación de políticas, teniendo en cuenta, para ello, que la responsabilidad de la Transversalización recae en los propios actores que hacen parte del proceso, que apunta al desarrollo institucional de cada uno de los sectores de la administración distrital⁶³.”

Acciones afirmativas (AA)⁶⁴

Las Acciones Afirmativas se sustentan en que Colombia es un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. Las AA fueron expresamente permitidas en la Carta para que el legislador pudiera, sin violar la igualdad, adoptar medidas en favor de ciertas personas o grupos, sin tener que extender el beneficio resultante a otras personas o grupos que, por ello se consideraran discriminadas.

⁶¹Secretaría Distrital de Integración Social. Equipo diferencial. Orientaciones para el abordaje del enfoque de derechos y el enfoque diferencial en el marco de las políticas públicas poblacionales. Bogotá. 2011 p. 56

⁶² PNUD. Transversalización de la diversidad. 2009. p 3. En:

http://www.americalatina.genera.org/es/documentos/notas_conceptuales/diversidad.pdf

⁶³ Paola Romero Niño. Secretaría Distrital de la Mujer.10/11/2013

⁶⁴Este tema puede profundizarse en el Anexo No. 1 Acciones Afirmativas. Elaborado por Yanira Salinas Bermúdez. Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. Subdirección de Fortalecimiento de la Organización Social. Septiembre 2013



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. Constitución Política Nacional. Artículo 13.

En la Constitución Política se reconoce la igualdad, como un principio, como un valor y como un derecho fundamental, que va más allá de la clásica fórmula de igualdad ante la ley, para erigirse en un postulado que apunta a la realización de condiciones de igualdad material. La garantía general del derecho a la igualdad se complementa con el principio de no discriminación -perfil negativo del derecho a la igualdad. Por tanto, las Acciones Afirmativas, su adopción y desarrollo son una obligación del Estado y todos aquellos estamentos que lo integran.

Las Acciones Afirmativas son políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan o bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado tengan una mayor representación⁶⁵.

Las AA se suponen de carácter temporal, pues sólo se legitiman hasta tanto el fin propuesto sea alcanzado; es decir cuando se alcance la "igualdad real y efectiva" pierden su razón de ser. Deben ser eficaces y progresivas y exigen una correlación entre el contexto social y la medida que se adopta para alcanzar los fines tratados y ser valoradas a la luz de criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para el Estado la Igualdad debe darse en una doble perspectiva⁶⁶:

Mandato de abstención o de interdicción:* Se prohíbe la discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. La Constitución prohíbe, tanto las llamadas **discriminaciones directas –actos que apelan a criterios sospechosos o potencialmente prohibidos, para coartar o excluir a una persona o grupo de personas del ejercicio de un derecho o del acceso a un determinado beneficio, como las **discriminaciones indirectas** – las que se derivan de la aplicación de normas aparentemente

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-371. M.P. Carlos Gaviria Díaz

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-291 de 2009. Magistrada Ponente (e) Clara Elena Reales Gutiérrez



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

neutras, pero que en la práctica generan un impacto adverso y desproporcionado sobre un grupo tradicionalmente marginado o discriminado.

**Mandato de intervención o de optimización:* Se exhorta a desarrollar acciones afirmativas para impactar condiciones de desigualdad, a fin de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva; adoptar medidas a favor de grupos que se encuentran discriminados o marginados; proteger especialmente a aquellas personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta y sancionar los abusos y maltratos en su contra.

Algunos tipos de Acciones Afirmativas

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las acciones afirmativas pueden ser distintos tipos:

1. Las Acciones Afirmativas **desde la perspectiva de a quienes van dirigidas**⁶⁷ pueden considerarse de dos tipos:

a. Acciones Afirmativas por sujetos que cumplen criterios determinados: Son aquellas sustentadas en criterios materiales como marginación de un grupo o la debilidad manifiesta de una persona por su condición económica con base en lo cual el legislador puede escoger los sujetos beneficiarios de tales acciones afirmativas

b. Acciones afirmativas para sujetos expresamente identificados: Aquellas orientadas a poblaciones específicas que requieren una protección especial y en torno a las cuales existen soportes legales y éticos de orden superior; en tal sentido se encuentran desarrollos de carácter internacional y nacional recogidos en la Constitución Política Nacional. Ej: Personas en condición de discapacidad, Grupos Étnicos, Mujeres, Tercera Edad

2. Las Acciones Afirmativas **como expresión de la diferenciación positiva**⁶⁸ pueden ser de dos tipos:

a. Sistema de Cuotas: Desde antes de proceder a la distribución de los recursos se ha señalado que se concede a un conjunto social dado, que se identifica de acuerdo con ciertas características o criterios, una porción mínima determinada de los bienes por distribuir. Ello significa que la competencia por la asignación de los medios que le corresponden a ese grupo se desarrolla únicamente entre los

⁶⁷ Sentencia C-184 de 2003

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-423 de 1997. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

miembros de éste y que, por lo tanto, sus integrantes no tienen que emular con todos los demás aspirantes por la asignación de los bienes que han sido apartados del proceso de distribución general

- b. *Trato Preferencial*: Las personas que, de acuerdo con la ley, deben ser privilegiadas en la adjudicación de un bien entran a competir en igualdad de condiciones con todos los demás aspirantes a él. Y si en el momento en el que se debe proceder a la distribución del recurso se encuentra que luego de ser utilizados todos los criterios de selección aún es superior el número de postulantes que el de bienes por asignar, entra a operar el trato privilegiado en favor de aquéllos a los que se les ha concedido legalmente esa gracia. Es decir, el sistema de prerrogativas o preferencias opera en el momento final de la distribución, mientras que el de las cuotas lo hace desde cuando se inicia el proceso para la repartición de los recursos. Pero, además, en el caso del trato preferencial no hay límites para su aplicación: todos aquéllos que reúnen las condiciones para ser objeto del trato preferencial pueden exigir que éste les sea brindado
3. Las Acciones Afirmativas **desde la perspectiva de la estrategia que se utiliza** pueden ser de tres tipos⁶⁹:
- a. *Acciones de concientización*. Encaminadas a la formación y orientación en un determinado auditorio, la sensibilización en torno a un problema. Campañas publicitarias, de formación y capacitación, son algunas de estas medidas
- b. *Acciones de promoción*. Dirigidas, como su nombre lo indica, a impulsar la igualdad a través de incentivos como becas, exenciones tributarias, estímulos, etc., que vinculan no sólo al sujeto, sino que generan una expectativa en favor de quien adelante la acción deseada. La protección a la maternidad se encuentra en esta categoría
- c. *Acciones de discriminación inversa*. Medidas que establecen prerrogativas a favor de ciertos grupos históricamente discriminados y donde, por lo mismo, se utilizan criterios de diferenciación considerados como “sospechosos” o “potencialmente discriminatorios” (la raza, el sexo, la religión, entre otros) o de aquellos prohibidos expresamente en los textos constitucionales. Se predica la discriminación inversa (también llamada discriminación positiva), precisamente por la utilización de estos criterios con carácter definitorio en pro de quien tradicionalmente ha sido discriminado. Las medidas que favorecen el acceso a un empleo (leyes de cuotas),

⁶⁹ Corte constitucional. Sentencia T500 de 2002. MP: Eduardo Montealegre Lynett



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

la promoción en un cargo o el ingreso a centros educativos dependiendo del género o de la raza, ejemplifican esta modalidad

Para lograr un abordaje riguroso, completo y robusto puede consultarse en el documento **Anexo No. 1 Acciones Afirmativas** los desarrollos legislativos y normativos específicos que fundamentan el tema.

Perspectiva Interseccional, Un Camino Por Construir⁷⁰

La perspectiva interseccional como categoría analítica o modelo de análisis de las relaciones sociales⁷¹, busca comprender el funcionamiento de la complejidad de las relaciones de poder e identidades que puede asumir una persona, por medio del reconocimiento de las diversidades, la multiplicidad y el entrecruzamiento de opresiones, sin buscar jerarquizarlas ni sumarlas, por el contrario establecen una configuración de redes de posiciones sociales estructuradas en donde los sistemas de género, raza, clase, sexualidad, edad, capacidad, entre otros, son inseparables, de opresiones entrelazadas como una “matriz de dominación”⁷²

La perspectiva interseccional no se agota con una enumeración o reconocimiento simple de identidades dadas en razón de género, raza, clase, sexualidad, edad, capacidad, entre otros, sino que intenta comprender cómo se imbrican y producen situaciones de poder. De esta manera busca superar los análisis que se centran en una sola dimensión de la vida e identidad de las personas haciendo evidente la interacción de los factores sociales, económicos, políticos, culturales y simbólicos en cada contexto.⁷³

⁷⁰ Este apartado fue construido con los documentos de trabajo de la Secretaría Distrital de la Mujer. Equipo de profesionales: Camila Esguerra, July Fajardo y Paola Romero.

⁷¹ Gil Hernández, Franklin. “Estado y procesos políticos: Sexualidad e interseccionalidad”. 2006. Pág 1. Para mayor información puede consultar: <http://www.sxpolitics.org/pt/wp-content/uploads/2009/10/estado-y-procesos-politicos-sexualidad-e-interseccionalidad-franklin-gil.pdf>. Igualmente reafirma Ochy Curiel: “se debe aclarar que el concepto de interseccionalidad fue propuesto por Kimberlé Crenshaw (1989) para colocar una perspectiva relacional que evidenciara cómo distintos discursos y diversos sistemas de opresión se articulan cuando son interconectadas categorías como clase, raza, sexualidad, sexo”. Simposio Internacional de Género. Jueves, 16 de octubre 2008 | Viernes, 17 de octubre 2008. Ginebra, pág: 38. Consultado en: <http://www.caladona.org/grups/uploads/2013/04/vientos-del-este-vientos-del-oeste-ochy-curiel.pdf>

⁷² Hill Collins, Patricia; “Intersecting Oppressions” pág. 9. “The matrix of domination refers to the overall organization of power in a society. There are two features to any matrix. First, any specific matrix has a particular arrangement of intersecting systems of oppression. Just what and how these systems come together is historically and socially specific. Second, intersecting systems of oppression are specifically organized through four interrelated domains of power: structural, disciplinary, hegemonic, and interpersonal”.

⁷³ LA BARBERA, Maria Caterina. Género y diversidad entre mujeres. < br/>< b> Warning: get_class () expects parameter 1 to be object, array given in< b>/var/www/hosting01/bibadm/ojs/classes/cache/GenericCache. inc. php on line< b> 63< br/> CUADERNOS, 2010, vol. 1, no 2, p. 55-72.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

En el caso de las mujeres además de las discriminaciones derivadas por razones de su identidad de género, se hace necesario preguntarse cómo las otras posibles identidades en las que se sitúan, relacionadas con el origen étnico, la clase, la religión, entre otros se entrecruzan enfatizando las experiencias de discriminación. Por ejemplo, el maltrato de cónyuges hacia mujeres de clase alta tiene características especiales de silenciamiento, por el pacto de clase que obliga a estas mujeres a guardar silencio incluso hasta la muerte. En el ejemplo vemos cómo un aparente privilegio, en un sistema interconectado de opresiones y agencia, juega en contra de las mujeres.

Con una perspectiva interseccional tenemos en mente a una serie de sujetos, complejos, multidimensionales, cambiantes que interactúan desde su lugar en el poder, en este caso con el Estado y a quienes por consiguiente no se les considera objetos beneficiarios de políticas públicas, sino agentes de esas políticas, complejos, no reducibles a una identidad fija y única, que es lo que en gran medida hacen las políticas poblacionales, no obstante la importancia que han tenido en el reconocimiento de nuevos sujetos sociales, políticos y de derechos.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

CAPITULO 2 PROPUESTA METODOLOGICA PARA APLICACIÓN DE ENFOQUE DIFERENCIAL

¿CUÁL ES LA TAREA?

Como se ha podido observar en los elementos conceptuales acuñados en este documento, intentar bajar el discurso a la práctica, como suele afirmarse, no es tarea fácil. Para el caso de construir lineamientos, estrategias o mecanismos que permitan la aplicación de enfoque diferencial, se evidencia y se comparte en mayor o menor grado, los altos niveles de dificultad que esto conlleva dado que involucra intentar trazar un camino que agencie y movilice transformaciones en comprensión, apropiación y acción de múltiples personas para la promoción, protección, garantía, restitución y respeto de los derechos individuales y colectivos de diferentes poblaciones, sectores sociales y grupos étnicos.

Con el planteamiento anterior, se está afirmando que es evidente un alto nivel de complejidad dada las debilidades estructurales en la gestión pública para la incorporación de enfoque diferencial que se han identificado y que requieren su superación. Ver Gráfico No. 1 Árbol de Problemas

La tarea implica por un lado, lograr sincronizar, o por lo menos acercar, el umbral entre lo deseable y lo posible, entre una perspectiva futurista y un escenario real, en términos de voluntades y capacidades para movilizar acciones que conduzcan a transformar condiciones, oportunidades, posiciones y situaciones. Por otro lado, implica encontrar dispositivos para “tocar” de forma positiva la razón y el corazón; en tanto vivimos, convivimos o sobrevivimos en una sociedad en la que desafortunadamente se mantiene una cultura de discriminación, racismo, segregación y exclusión.

Hablar de enfoque diferencial significa visibilizar que compartimos un mundo heterogéneo, en el que la diversidad y sus particularidades están presentes en las diferentes esferas de la vida, en sus protagonistas y en las relaciones que en torno a ella se establecen; lo que obliga a que una ciudad como Bogotá contemple la construcción colectiva de un proyecto de sociedad que recoja tales realidades.

La adopción de enfoque diferencial conduce a considerar e incorporar las visiones, pensamientos, riquezas, limitaciones, debilidades, demandas potencialidades y expresiones de hombres y mujeres, de manera individual y colectiva, a través de grupos y comunidades,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

en el diseño e implementación de planes, programas, proyectos y acciones como mecanismos para el cumplimiento de las funciones del Estado y como respuesta específica a su función de ser garante de derechos.

Si bien Bogotá, ha venido haciendo esfuerzos por comprender y agenciar la incorporación de enfoque diferencial a través de diversas “voces” y con múltiples acciones; avances que merecerían un estudio más juicioso para visibilizar desde una mirada integral bondades y restricciones del proceso y los factores que las generan o potencian, también es cierto que la experiencia distrital, refleja grandes “atascos” institucionales que son comentados y analizados en esferas de planeación y articulación institucional. Un caso ejemplarizante es la aplicación de enfoque diferencial para el caso de los grupos étnicos, en el que se ha identificado situaciones que requieren un direccionamiento y que hoy en día permiten identificar un retraso en la adopción de los planes integrales de acciones afirmativas⁷⁴, que es realmente el instrumento que posibilitaría hacer tránsito entre el discurso y la práctica.

Por lo anterior, los aprendizajes institucionales y sociales frente a una tímida aplicación de enfoque diferencial, han sido el principal objeto de reflexión para este documento y aunque no se agotan son un pretexto para animar la construcción de caminos alternos que permitan el logro de los objetivos propuestos.

⁷⁴ Decreto 171 de 2013 con el cual se estandarizó las definiciones y se unificó el plazo para la formulación o ajuste de los Planes de Acción de las Políticas Públicas Poblacionales y los Planes de Acción Integrales de Acciones Afirmativas , establecido para el 31 de julio de 2013.

Condiciones de vida no dignas con limitación del ejercicio de libertades para sujetos y sujetas de derecho

Permanencia de condiciones de desigualdad e inequidad para algunas personas, grupos, pueblos y demás colectividades

Bajos niveles de gobernabilidad y gobernanza

Ausencia de transformaciones sociales y culturales de alto impacto para avanzar en un proyecto de ciudad sostenible, sustentable y democrática

Preservación, reproducción y/o agudización de fenómenos sociales como violencia, discriminación, racismo, marginalización, exclusión y segregación

Falta de garantía estatal para el goce efectivo de derechos

Pseudoinclusión

Bajos niveles de participación

Incremento y exacerbación de conflictos sociales

No materialización de Políticas Públicas poblacionales y sociales

Bienes y Servicios que no responden a necesidades y problemáticas reales

Debilidades estructurales en la gestión pública para la incorporación de enfoque diferencial

Débil capacidad institucional para garantizar la incidencia ciudadana en decisiones de política pública

Dispositivos ideológicos, políticos, tecnológicos, técnicos y presupuestales operados por liderazgos marginales y mediatizados

Permanencia de cultura institucional poco proclive al cambio

Debilidad en desarrollos conceptuales, metodológicos y operativos para la aplicación de enfoque diferencial

Incapacidad de regulación para el cumplimiento institucional de políticas públicas

Falta de desarrollo de acciones afirmativas en diseño e implementación de proyectos de inversión y demás instrumentos de gestión pública

Baja efectividad en la participación de movimientos y expresiones sociales para movilizar transformaciones

Debilidades interinstitucionales para operar condiciones y oportunidades para la garantía del derecho a la participación

Autoridades públicas con intereses, voluntades y compromisos que relativizan los imperativos éticos, políticos y de gestión

Falta de concienciación frente a la diversidad como eje estructural del desarrollo

Falta de sensibilización, capacitación e intercambio de saberes y conocimientos

Inoperancia de instancias y mecanismos de articulación y coordinación intersectorial

Debilidades técnicas y tecnológicas para estructurar estrategias, herramientas e instrumentos

Inexistencia de mecanismos efectivos de seguimiento, monitoreo y evaluación

Asignación y ejecución presupuestal sin criterios ajustados a políticas públicas

Dificultades técnicas para la construcción, concertación y apropiación

Racismo y discriminación

Baja prioridad a la construcción de acuerdos conceptuales, metodológicos y operativos

Debilidad en procesos de sensibilización, formación e Investigación

Débiles sistemas de información

Desconocimiento o de sustentos normativos, éticos, políticos y sociales

Gráfico No. 1 Árbol de Problemas



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

¿QUÉ SE QUIERE LOGRAR?

Con la aplicación de enfoque diferencial se busca:

- Aportar con el desarrollo de mecanismos y estrategias que conduzcan a hacer de Bogotá una ciudad democrática, en la que cuenta y suma la voz de todos y todas.
- Contribuir a que la planificación y gestión del desarrollo se alinee a una visión futurista de ciudad moderna, ejemplarizante y retadora que garantiza derechos individuales y colectivos
- Colocar la pervivencia de los grupos humanos, de pueblos, de colectivos, de lógicas y comprensiones del mundo, de perspectivas del desarrollo; de sus culturas y sus acumulados, como centro de análisis y variable primordial del desarrollo social, cultural, político, económico y territorial.
- Impulsar transformaciones sociales y culturales de alto impacto que coadyuven a consolidar un proyecto de ciudad sostenible, sustentable y democrática.
- Motivar acciones en torno a una institucionalidad pública que propone y desarrolla condiciones y oportunidades favorecedoras para la diversidad incorporando lineamientos, estrategias e instrumentos de fácil aplicación.
- Una gestión pública que reconoce y valora la pluralidad de condiciones, situaciones y características propias de las personas y comunidades a las que pertenecen; y madura progresivamente su estrategias de atención, gestión e intervención

¿QUÉ SIGNIFICA ESTE PROCESO?

- Significa un reto ambicioso en la medida en que resulta primordial ser conscientes de que operarlo en contextos reales conlleva a “capotear” altos niveles de complejidad, en los que se entrecruzan múltiples variables como:
 - ✓ *Convergencia y niveles de sincronía entre las voluntades requeridas (políticas, institucionales, de sectores, de grupos, individuales, entre otras),*
 - ✓ *Niveles de comprensión y apropiación conceptual, metodológica y operativa de enfoque diferencial*
 - ✓ *Formas de concebir y hacer en la gestión pública (enfoques tradicionales, grados de flexibilidad, estados de incorporación y aplicación de normatividad),*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

- ✓ *Disponibilidad y capacidad de agenciamiento presupuestal* para su aprovechamiento en búsqueda de caminos más equilibrados entre igualdad y equidad.
 - ✓ *Grado de gestión y administración de recursos* (talento humano, infraestructura, etc),
 - ✓ *Dinámicas sociales en constante cambio* con fluctuaciones desencadenadas por fenómenos de coyuntura y de procesos con niveles de estabilidad más regulares (existencia y dinámicas propias de movimientos, organizaciones, grupos de presión, etc.)
 - ✓ *Existencia y manejo de niveles de apertura y apropiación al cambio*
 - ✓ *Capacidad de manejo de intereses mediáticos.*
- Resignificar los procesos de planeación, implementación, seguimiento, evaluación de la Gestión Pública que aporten a la adecuación y modernización Institucional, en los que la mirada institucional integral hacia adentro y hacia afuera, unida a la toma de decisiones efectiva y la unicidad en la actuación institucional son factores primordiales en la aplicación de enfoque diferencial.
 - Transformación de prácticas cotidianas fundamentalmente en las relaciones que se establecen con los(as) ciudadanos(as) para garantizar bienes y servicios reconociendo por un lado, las limitaciones y potencialidades institucionales; y por otro la riqueza que constituye las dinámicas sociales que se generan en la relación de los(as) ciudadanos(as) con la institucionalidad y el entorno.
 - Trascender discursos y comprensiones; y concretar caminos para las transformaciones sociales e institucionales que hagan de Bogotá una Ciudad que promociona, protege, garantiza, restituye y respeta derechos individuales y colectivos mediante compromisos explícitos que representen ganancia gradual como soluciones duraderas y sostenibles; y procesos de movilización a nivel político, técnico y operativo requeridos para ejecutarlos.
 - Visibilizar la necesidad de que toda intervención implica un cambio de mentalidad, más aún cuando se habla de gestión pública con enfoque diferencial pues se conecta directamente con la alteración de lógicas de pensar y hacer, de relaciones de poder y de apropiación de principios democráticos y participativos.

¿CÓMO SE QUIERE LOGRAR?

La metodología que se propone a continuación tiene por objetivo orientar y facilitar la tarea sectorial e institucional de avanzar en un proceso gradual de incorporación de enfoque



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

diferencial desde un marco de acción coherente, integral y funcional para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

La metodología fue estructurada a partir de las siguientes premisas:

- Visibilizar los “atascos” institucionales que se han preservado durante muchos años, y que están arraigados en una cultura institucional que se muestra poco proclive al cambio. Estas reflexiones han recogido experiencias institucionales que muchas veces no circulan suficientemente para su retroalimentación, en espacios y canales formales.
- Superar el cumplimiento de políticas con acciones que podrían catalogarse como “muy simplistas”, orientando la acción institucional para el logro de mayores desarrollos bajo principios de unidad y complementariedad. Lo anterior, con fundamento en que las ideas o elementos en que se basan y operan las acciones lideradas por diferentes entidades no logran incidir lo suficientemente y con la fuerza necesaria para producir los cambios esperados. Por ejemplo, visibilizar la destinación de un pequeño presupuesto en la perspectiva de dar cumplimiento estricto a lo señalado en la ley.
- La concreción de una acción o acción afirmativa implica el diálogo entre el nivel político, técnico y operativo de cada sector o entidad, por lo tanto debe promoverse dinámicas de trabajo para la retroalimentación, construcción colectiva y la concertación.
- La aplicación de enfoque diferencial en la gestión pública significa un proceso de aprendizaje para las instituciones y para las poblaciones, grupos o sectores; más aún cuando se considera un proceso relativamente joven en la Ciudad y permeado por factores económicos, sociales, políticos y culturales.
- Reconocer que el nivel de avance y desarrollo de aplicación de enfoque diferencial en los 13 sectores de la administración pública es distinto y fluctúa según el grado de avance en la articulación y sincronía entre los niveles político y técnico y las capacidades institucionales para concretar las acciones que impacten variables estructurales de la desigualdad, segregación y exclusión. En igual sentido, la capacidad de interlocución y concertación con las diferentes poblaciones, grupos o sectores como sujetos de derechos.
- La propuesta de realizar en todos los momentos la aplicación transversal y permanente del ciclo PVHA como herramienta de gestión y mejora.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

La metodología se propone como la sumatoria o conjugación entre 4 elementos: *Escenarios de acción*, *lineamientos estratégicos*, los *Momentos (Paso a Paso)* y *acciones estratégicas* con la intención de hacer posible la concreción de la acción institucional.



Gráfico No. 2 Propuesta Metodológica para la aplicación de Enfoque Diferencial

Horizonte de Sentido

Si bien la pretensión en este punto no es agotar, enrutar o limitar la construcción de un horizonte de sentido⁷⁵ desde su concepción más amplia, se propone motivar un ejercicio para desencadenar reflexiones que abonen a hallar las comprensiones que concreten las razones o justificaciones de la aplicación de enfoque diferencial. Esto transita por entender que

⁷⁵ En relación a un acercamiento conceptual sobre Horizonte de sentido se encuentran aportes como "Existir es actuar, y toda acción supone un contexto en que elegimos lo que nos es deseable o indeseable. Ese contexto está dado por un marco de creencias, de asunciones, tanto ontológicas, (es decir relativas a qué es y qué no es o qué entes existen y cuales no), como valorativas, es decir relativas a lo que es bueno o malo, justo o injusto. Esas asunciones constituyen nuestro mundo y varían con cada época y cada cultura". COMUNIDAD, N° 5, Piura, 2002, Centro de Investigación y Promoción Cultural RAICES. Zenón de Paz. HORIZONTES DE SENTIDO EN LA CULTURA ANDINA. El mito y los límites del discurso racional



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

existen políticas públicas en Bogotá que deben ser desarrolladas para garantizar derechos individuales y colectivos; como producto de un proceso de transformación ideológica y como parte medular de un proyecto de ciudad integrador e incluyente de todos y todas.

En tal contexto, la materialización de las políticas se logra con la implementación de acciones que se integran en Planes de Acción de las Políticas Públicas Poblacionales y Planes de Acción Integrales de Acciones Afirmativas⁷⁶. Todos los sectores de la administración distrital y entidades de los distintos órdenes cobran diferente nivel de protagonismo en la configuración de tales planes, a partir de la realidad que rodea a las poblaciones, sectores o grupos y a las prioridades expuestas en los documentos de política. No obstante, si bien las políticas públicas señalan compromisos y responsabilidades sectoriales e institucionales específicas, es vital considerar que las exigencias del mundo actual reclama la incorporación de enfoque diferencial en la gestión pública y a ello no se escapa ninguna institución pública como parte integral del Estado.

Por lo anterior, resulta adecuado adentrarse en campos de estudio como *desarrollo humano, derechos humanos, enfoque de derechos, dignidad humana, segregación, igualdad, equidad, justicia, políticas públicas, marginalidad, discriminación, enfoque diferencial*, en sus acepciones más robustas, para la cual puede hacerse uso del acápite de este documento que recopila aportes conceptuales en la materia. Así mismo, abordar un mapa de relaciones entre la Constitución Política Nacional, Acuerdos Internacionales, Políticas Públicas Nacionales y las Políticas Públicas Distritales para cada uno de las poblaciones, sectores o grupos. Este ejercicio puede apoyarse en el **Anexo No. 2 Normograma Políticas Públicas**

Una vez ubicadas las políticas públicas distritales es valioso trabajar en torno a dos relaciones básicas que otorgan un horizonte de sentido a lo que se pretende realizar y permiten identificar las competencias en materia de garantía de derechos otorgadas de forma exclusiva y/o en articulación con otros sectores; y caminos posibles para su cumplimiento. Este ejercicio involucra una exploración, análisis y comprensión más exhausta y concreta del puente entre lo que hace el sector/entidad y lo que debería hacer a fin de configurar una guía orientadora para las acciones.

⁷⁶ Se define como plan de Acción el documento que describe las actividades prioritarias para el logro de los resultados previstos en la articulación y armonización de la política pública de la población respectiva con el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito. Su construcción es de forma participativa entre los sectores administrativos, las instituciones, las organizaciones y la ciudadanía, pudiéndose revisar y ajustar anualmente sin perder de vista las metas a lograr. Artículo 1 del Decreto 171 de 2013.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

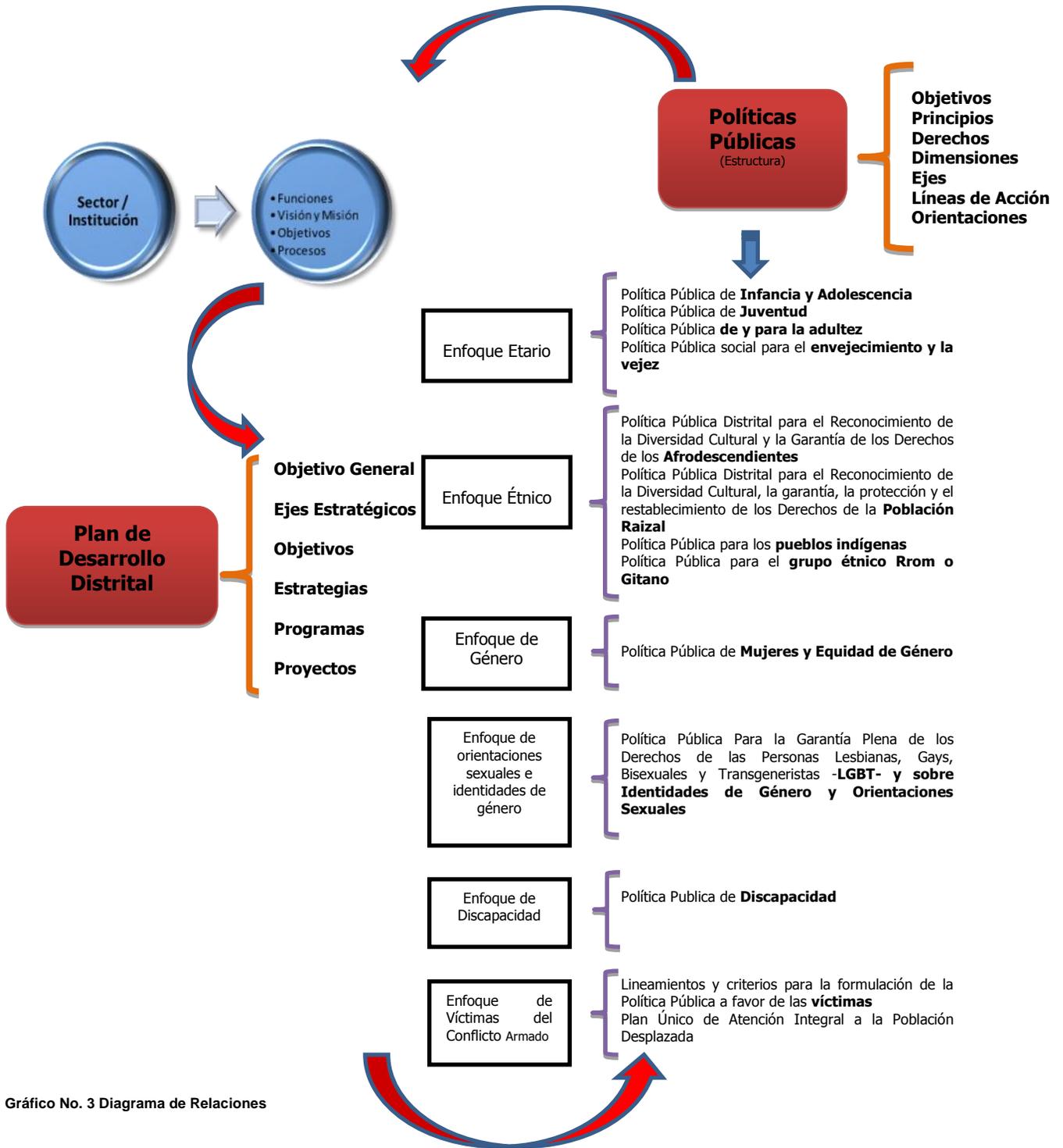


Gráfico No. 3 Diagrama de Relaciones



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Relación Políticas Públicas ↔ Marco Institucional

Podemos intentar definir esta relación como las interacciones que se pueden establecer entre el contenido de **las políticas públicas** (*objetivos, principios, ejes, lineamientos, acciones*) existentes para garantizar los derechos de las poblaciones, sectores o grupos y los **dispositivos institucionales**; *misión, visión, objetivos, estratégicos, institucionales, misionales, principios, procesos y acciones* propias del sector o entidad; las cuales permiten a las primeras encontrar brazos operadores de las intencionalidades y objetivos contenidas en las mismas, y a los segundos fundamentalmente establecer los vínculos de conexión entre su objeto misional y los imperativos legales, políticos, éticos que configuran su quehacer.

Relación Políticas Públicas ↔ Plan de Desarrollo

Interacciones entre **las políticas públicas** existentes para garantizar los derechos de las poblaciones, sectores o grupos y los **componentes del plan de desarrollo** que vincula al sector o entidad, con el objetivo de identificar los vínculos de conexión entre las prioridades de las políticas gubernamentales y la acción pública de competencia del sector o entidad en desarrollo y por desarrollar.

Escenarios de Acción

Se propone realizar el plan de trabajo por lo menos en dos escenarios de acción, que se plantean como objeto de revisión, análisis y proyección; con el propósito de establecer procesos de cambio o transformación en el corto, mediano y largo plazo.

A Nivel Interno (Planes Institucionales y Manuales)

Se busca impulsar la adopción de medidas y/o acciones concretas orientadas a intervenir el accionar institucional en pro de mejorar la coherencia institucional como variable fundamental para la efectividad en la adopción de enfoque diferencial. El reto se puede entender desde la perspectiva de cimentar bases sólidas para que servidores y servidoras de los diferentes niveles (directivo, asesor, profesional, técnico, asistencial) logren la apropiación del tema con la suficiente amplitud y profundidad para facilitar su aplicación en la cotidianidad de la interrelación que se establecen con ciudadanos y ciudadanas y de las acciones que demanda el cumplimiento del quehacer institucional.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Se trata de “mirar hacia adentro” el sector o entidad, y desarrollar acciones orientadas a impactar positivamente la **Cultura Institucional**, a través de procesos y/o acciones orientadas al **Fortalecimiento Institucional** y la **Adecuación Institucional**.

Cultura Institucional: El estudio de numerosas definiciones del concepto cultura institucional permite definirla “como una realidad, en que se comparten acciones diarias, normas y valores, creencias e ideología, compartida y aprehendida individual y colectivamente, determinando y explicando el comportamiento de sus miembros, reconstruyéndose en sus propias acciones” Además de los recursos humanos, la cultura institucional en su desarrollo requiere de asentamiento y consolidación de dimensiones técnicas de la gestión, es decir: estructuras, procesos, tecnologías y recursos tangibles.
Azze Pavón, Aida B. La cultura institucional en los procesos por la calidad en la educación superior. <http://estatico.uned.ac.cr/paa/pdf/Materiales-autoev/19.pdf>

Fortalecimiento Institucional: Conjunto de acciones orientadas a modernizar y optimizar la capacidad institucional. También puede definirse “aquellas acciones destinadas a apoyar procesos de asimilación y práctica social de valores y principios, inscritos en normas y reglas, formales e informales (instituciones) que rigen el comportamiento de los agentes y actores sociales (organizaciones) más influyentes para encauzar el desarrollo, tanto en su propio funcionamiento, de modo que les permita aumentar sus capacidades organizacionales (estructurales), así también en su relación directa con el resto de la sociedad, concebida como aquel conjunto de personas, ciudadanos, sujetos de derechos y deberes públicos”. Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo - CECOD, Fortalecimiento institucional y desarrollo: herramientas prácticas para los actores de la cooperación. Documento de Trabajo. Serie CECOD. Número 17 / 2012. Página 42. Este documento recoge las principales propuestas surgidas en el III Congreso Internacional de Fortalecimiento Institucional “Fortalecimiento Institucional y Desarrollo: un reto ineludible para todos los actores de la cooperación”, organizado por el CECOD

Adecuación Institucional: Es el proceso de adaptación de una institución para dar respuesta efectiva al reto de la aplicación del enfoque diferencial, lo cual implica revisión, investigación, identificación de alternativas y prioridades e implementación de las mismas en relación a su estructura y funcionamiento; y tiene que ver con la capacidad de aceptar y agenciar cambios.

La labor entonces, se realiza mediante la revisión de todos los elementos del Sistema Integrado de Gestión entendido como:

Conjunto de orientaciones, procesos, políticas, metodologías, instancias e instrumentos enfocados en garantizar un desempeño institucional articulado y armónico que busque de manera constatable la satisfacción de los grupos de interés. Tal sistema se encuentra conformado por los siguientes subsistemas: Subsistema de Gestión de la Calidad (SGC), Subsistema Interno de Gestión Documental y Archivo (SIGA), Subsistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI), Subsistema de Seguridad y Salud Ocupacional (S&SO), Subsistema de Responsabilidad Social (SRS), Subsistema de Gestión Ambiental (SGA), Subsistema de Control Interno (SCI).



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Tomado de la Norma Técnica Distrital del Sistema Integrado de Gestión para las entidades y organismos distritales. NTD-SIG 001:2011

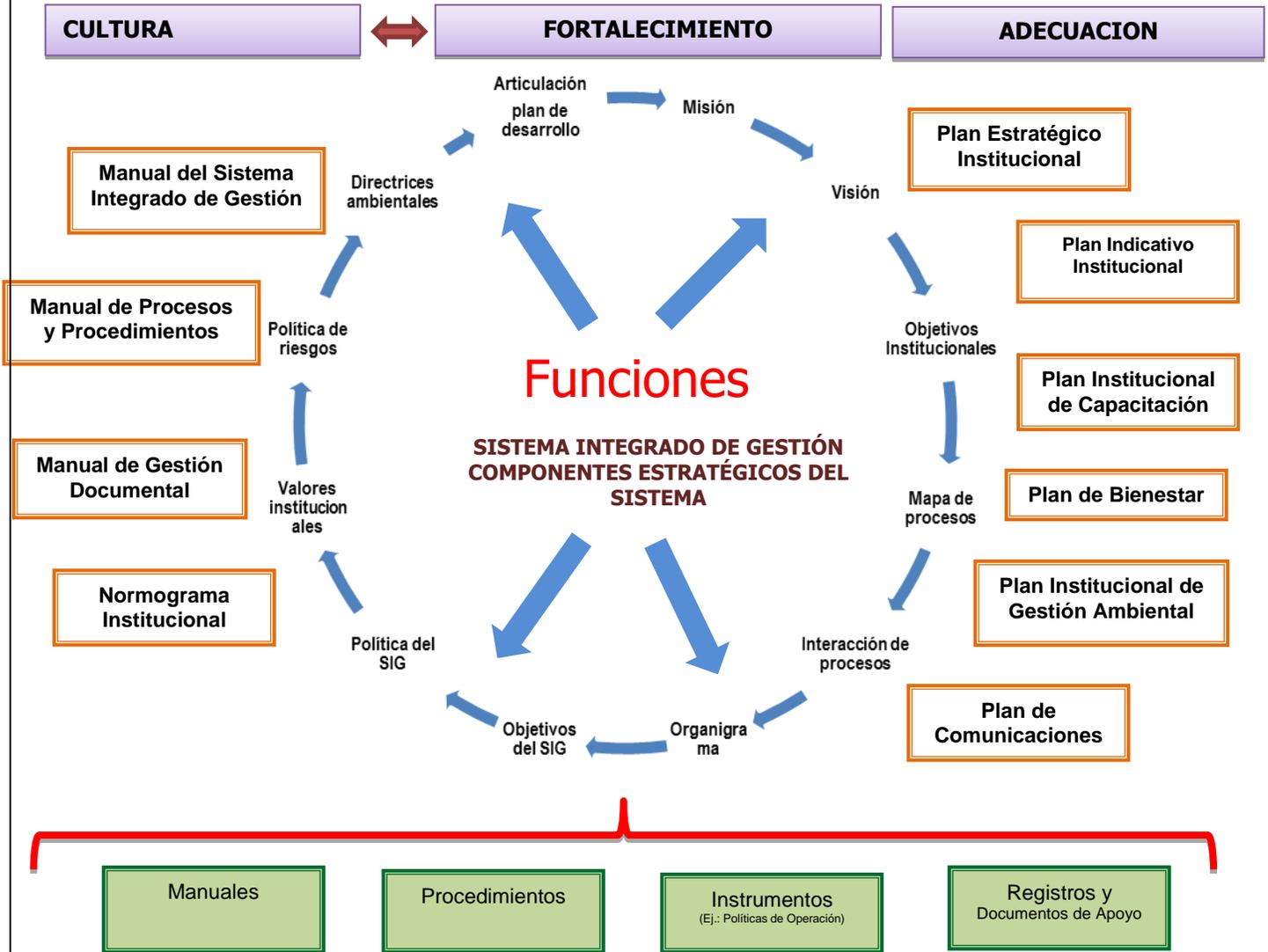


Gráfico No. 4 Elementos del Sistema Integrado de Gestión

Las entidades públicas han consolidado para la implementación de dicho sistema *planes institucionales y manuales* como instrumentos técnicos de gestión que acogen lógicas de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

concepción y acción; y proporcionan principios, directrices, políticas, orientaciones, lineamientos, estrategias, rutas de acción, compromisos y responsabilidades.

Sin pretender consolidar un manual de instrucciones a seguir, dado que al interior de los sectores y entidades existen equipos de trabajo especializados para el tema, se propone un trabajo reflexivo y analítico a partir del abordaje de preguntas generales como:

Sector/Institución
Preguntas Generales

- ¿Cómo se relaciona la misión, funciones y competencias de la entidad/sector con el enfoque diferencial?
- ¿Cómo puede contribuir el enfoque diferencial al cumplimiento de los objetivos institucionales y a la visión de la entidad/sector?
- ¿Cómo acostumbra conceptualizar temas como la diversidad y enfoque diferencial?
- ¿Cómo suele operarlos?
- ¿Cómo se relaciona cotidianamente con los(as) usuarios(as)/ciudadanos(as) que tienen características diferenciadoras del resto de la población, en términos de situación, posición o condición?
- ¿Cómo están conformados sus equipos de trabajo? ¿Quiénes se encargan de atender las demandas de poblaciones, grupos o sectores específicos?
- ¿Qué herramientas tiene en favor de intervenir las lógicas de comprensión y operación identificadas?
- ¿Cuáles son las principales dificultades para la aplicación del enfoque diferencial? (resistencias, limitaciones)
- ¿Cómo se podría aportar a generar cambios en la cultura institucional favorecedores de la aplicación del enfoque diferencial?

A partir de las respuestas, entrar a examinar los **planes institucionales y manuales** a partir de preguntas específicas:

**Instrumentos Técnicos de Gestión
(Planes Institucionales y Manuales)**
Preguntas Específicas

- ¿Qué contiene y qué no contiene para dar cumplimiento a los imperativos legales, políticos y éticos propios de enfoque diferencial?
- Orientaciones* implícitas o explícitas en relación al enfoque diferencial
- Herramientas* que facilitan la aplicación de enfoque diferencial
- Acciones* que concretan la aplicación de enfoque diferencial



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

La idea es mirar cada plan institucional y manual con la lupa del enfoque diferencial y definir elementos y acciones específicas para responder a su aplicación, teniendo en cuenta las respuestas encontradas para las preguntas generales y específicas; y los elementos y las relaciones que se ilustran en el Gráfico No. 3 Elementos del Sistema Integrado de Gestión

Cabe resaltar, que en este escenario, es vital considerar a los(as) servidores(as) públicos como talento humano fundamental para potenciar un accionar institucional perceptivo al enfoque diferencial.

A Nivel Externo (Proyectos de Inversión)

Se trata de “mirar hacia afuera” a fin de impulsar acciones para incorporar enfoque diferencial en el sector/entidad en el ciclo de formulación, implementación, seguimiento y evaluación y ajuste de aquellos productos (bienes o servicios) para el cumplimiento de su misión y funciones; buscando garantizar el cumplimiento normativo, ético y de acción propio de la naturaleza del sector o entidad.

Generalmente el instrumento de trabajo en este escenario es lo que se conoce como proyecto⁷⁷ de inversión, a través del cual se canalizan y ejecutan los recursos públicos otorgados al sector o entidad para el cumplimiento de su objeto, misión, visión y funciones. Al respecto el Decreto 2844 del 5 de Agosto de 2010 precisa:

“Los proyectos de inversión pública contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado.”

En algunos sectores o entidades ha sido factible la formulación e implementación de proyectos de inversión orientados a concretar acciones de política pública para determinadas poblaciones, sectores o grupos; sin embargo la generalidad es el “ajuste” de proyectos de inversión ya existentes para responder a la exigencia de definir acciones de política sectorial

⁷⁷ Un proyecto representa una unidad de la planeación del desarrollo que vincula recursos para apoyar en la resolución de problemas o necesidades sentidas de la comunidad, así como un conjunto de acciones interrelacionadas y dirigidas a apoyar en el logro de unos resultados para transformar o mejorar una situación, en un plazo limitado y con recursos presupuestados. En otras palabras, un proyecto es un conjunto de actividades, realizadas en cierta secuencia o concurrentemente, que tienen un resultado con ciertas especificaciones (alcance), incluyen fechas de inicio y de fin (tiempo) y consumen tiempo, recursos, capital y/o equipo (costo). Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaria General. Guía Metodológica de Gerencia de Proyectos para las Entidades y Organismos del Distrito Capital. 2011. Página 5



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

o acciones afirmativas que hagan parte de planes integrales de acciones afirmativas o planes de acción de determinada política.

Es fundamental que el diseño o ajuste de proyectos de inversión se soporte en información precisa y completa de las realidades que rodean a las personas, grupos, pueblos o colectivos; que se constituya en línea base para establecer puntos de partida, y posteriormente realizar análisis de brechas, mediante ejercicios comparativos, e identificar puntos de llegada o impactos esperados luego de la implementación de acciones estatales.

Se propone la revisión y reorientación de los elementos o componentes de los proyectos de inversión a la luz de algunos criterios.

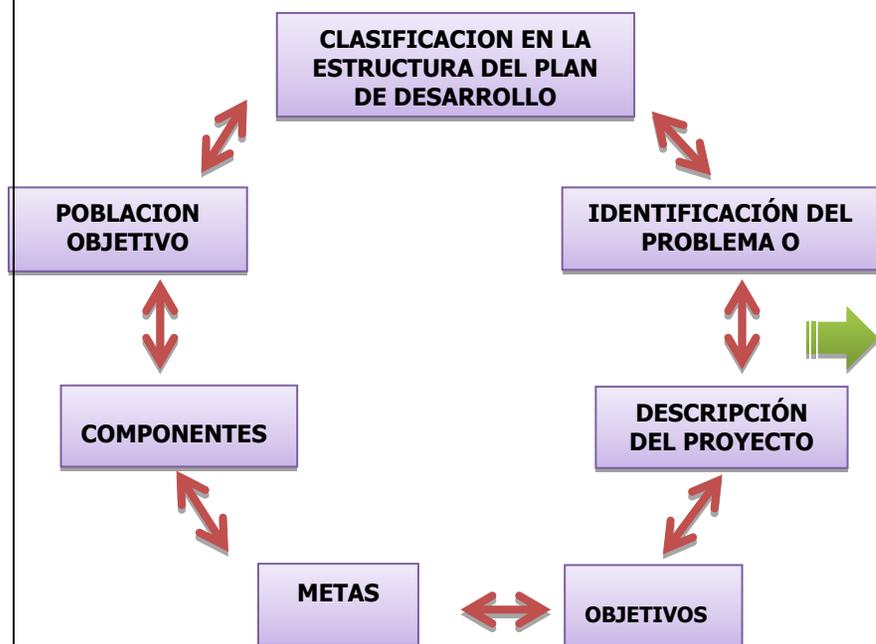


Gráfico No. 5 Elementos de Proyecto de Inversión

CRITERIOS

- **Pertinencia:** Oportunidad, conveniencia y suficiencia de acuerdo a necesidades, problemáticas, intereses y demandas de las poblaciones, sectores o grupos
- **Articulación:** Conexiones (relación o unión) con las prioridades de las políticas y planes nacionales y distritales de poblaciones, sectores o grupos
- **Integralidad e Interseccionalidad:** Consideración de la perspectiva multidimensional del ser humano y de las posibles identidades, situaciones, condiciones y posiciones que pueden converger en los individuos
- **Impacto:** Contribución al cumplimiento de objetivos y metas de las políticas públicas poblacionales, de sectores o grupos.
- **Intersectorial:** Coordinación y articulación entre los sectores y entidades de la administración distrital, con el objetivo de lograr resultados integrados y sinérgicos en la concreción de acciones de política pública.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Lineamientos Estratégicos

Más allá de la bien sabida necesidad de aplicar en la gestión pública distrital y local, los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad⁷⁸, los lineamientos estratégicos responden a la apremiante necesidad de unificar, integrar y lograr coherencia en las formas de comprensión y de acción que circulan alrededor del enfoque diferencial, en función de la consecución de los fines de las políticas públicas distritales en materia de derechos humanos individuales y colectivos.

Lineamiento estratégico se refiere a las características o atributos que deben priorizarse a la hora de definir una acción sectorial o institucional con la que se daría aplicación al enfoque diferencial.

Los lineamientos estratégicos que se presentan en este documento se han acuñado a partir de la identificación de problemáticas recurrentes en el accionar público, al momento de intentar aplicar enfoque diferencial; son compartidos por muchos(as) servidores(as) públicos(as), pero que pocas veces son objeto de análisis abierto y suficiente en mesas de trabajo institucionales, interinstitucionales, sectoriales o transectoriales.

El ejercicio consiste en analizar cada una de los siguientes lineamientos y tomarlos como guía cuando se esté proponiendo una acción sectorial o institucional.

- a) Toda acción requiere que se *enmarque dentro de las políticas públicas existentes y normatividad vigente*. Las políticas públicas de carácter nacional y distrital son el barco de navegación que guía la acción del Estado. Bogotá ha adelantado un proceso de gestión y formulación participativa de las políticas públicas poblacionales, de sectores sociales y grupos que permite contar con múltiples resultados y son el reflejo de retos, conquistas y avances en la comprensión de otras lógicas de desarrollo humano, de la transformación del mundo y de la modernidad; y en tal sentido se vuelve neurálgico ser garantes de su cumplimiento.



ERRORES FRECUENTES

LA PLANEACIÓN Y GESTIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN CONTINUA REALIZÁNDOSE BAJO ESQUEMAS TRADICIONALES, CONSOLIDADOS SOBRE CONCEPCIONES REEVALUADAS COMO EXISTENCIA DE UNA CULTURA DOMINANTE, PERMANENCIA DE UNA CULTURA PATRIARCAL, INEQUIDADES GÉNERO, ACCESIBILIDAD Y ACCEQUIBILIDAD LIMITADA PARA DETERMINADAS POBLACIONES, Y HACIENDO USO DE MECANISMOS POCO DEMOCRÁTICOS.

DEFINIR UNA ACCIÓN CONCRETA DENTRO DE UN PROGRAMA, PROYECTO O SERVICIO, SIN CONSIDERAR LOS LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

⁷⁸ Principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación Ley 152 de 1994, Acuerdo 12 de 1994



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

EN CONSECUENCIA LAS ACCIONES SE PLANTEAN SIN HABER ESTRECHA RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS Y COMPONENTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, QUE SIGNIFICARON UN ESFUERZO POR INCORPORAR EN LA GESTIÓN PÚBLICA NUEVAS APUESTAS EN TÉRMINOS DE GARANTÍA DE DERECHOS, DOCUMENTAR LAS REALIDADES DE LAS DIFERENTES POBLACIONES, GRUPOS O SECTORES Y ESTABLECER LINEAMIENTOS Y CAMPOS DE INTERVENCIÓN ACORDE A SUS NECESIDADES, PROBLEMÁTICAS, INTERESES Y PROPUESTAS.

- b) Toda acción requiere un *nivel de concreción que evidencie con claridad lo que se quiere hacer*, no es suficiente y efectivo hacer alusión a normas o políticas de manera general. Definir acciones concretas permitirá conocer el alcance de la intervención y hacer valoraciones de tipo técnico, social, cultural y financiero que detallen asuntos como su viabilidad.



ERRORES FRECUENTES

PLANTEAR COMO ACCIÓN "DAR CUMPLIMIENTO A LA LEY 375 DE 1997 CONOCIDA COMO LA LEY DE LA JUVENTUD..." NO PRECISA LA INTERVENCIÓN ESPECIFICA QUE SE QUIERE IMPLEMENTAR. PLANTEAR COMO ACCIÓN "APORTAR AL CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 3 DEL ACUERDO 371 DE 2009 "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA GARANTÍA PLENA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS LESBIANAS, GAYS, BISEXUALES Y TRANSGENERISTAS-LGBT- Y SOBRE IDENTIDADES DE GÉNERO Y ORIENTACIONES SEXUALES EN EL DISTRITO CAPITAL", EL CUAL ESTÁ RELACIONADO CON LOS OBJETIVOS NO PERMITE CONOCER CUÁL ES LA INTERVENCIÓN CONCRETA.

- c) Toda acción requiere asumir el reto de *transformar esquemas tradicionales de planeación y definición*, en donde la "acomodación" o el "ajuste" de datos, de información o de acciones es un mecanismo validado en la gestión pública.

Distanciarse de formas de hacer las cosas reclama creatividad e iniciativa y se constituye en una invitación a explorar y a atreverse a construir. Dado que el enfoque diferencial en la gestión pública es un compromiso de gestión y aplicación muy joven, la experiencia está por construirse. Este reto implica exigibilidad en comprensiones conceptuales y metodológicas que desarrollen capacidades, habilidades y destrezas para trabajar reales acciones de política orientadas a transformar condiciones de vida de poblaciones, sectores o grupos.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL



ERRORES FRECUENTES

"NUESTRAS ACCIONES LE APUNTAN A TODAS LAS POBLACIONES, INCLUIDAS LAS POBLACIONES VULNERABLES".
"CUALQUIER PERSONA SIN IMPORTAR SUS CARACTERÍSTICAS, SITUACIONES, CONDICIONES O POSICIONES PUEDE ACCEDER A NUESTROS SERVICIOS, SOLO SE REQUIERE QUE LLEGUEN A LAS CONVOCATORIAS QUE HACE LA ENTIDAD"
SON RESPUESTAS CONSTANTEMENTE UTILIZADAS A LA HORA DE DAR CUENTA DE LA APLICACIÓN DE ENFOQUE DIFERENCIAL.

OTRA MODALIDAD DE ESTE TIPO DE ERROR SE ENCUENTRA EN CASOS COMO: SE PLANEÓ "APOYAR 60 PROYECTOS CULTURALES EN BOGOTÁ DURANTE UNA VIGENCIA Y LUEGO DE EJECUTAR LAS ACCIONES CORRESPONDIENTES SE REPORTAN QUE SE EJECUTARON EN SU TOTALIDAD Y QUE DENTRO DE LOS BENEFICIARIOS DIRECTOS E INDIRECTOS SE ENCUENTRAN JÓVENES, MUJERES Y AFRODESCENDIENTES, SIN HABER UNA INTENCIONALIDAD Y MUCHO MENOS MECANISMOS PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN Y PARTICIPACIÓN DE ESTAS POBLACIONES EN LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROCESO LLEVADO A CABO.
LA ACCIÓN DIFERENCIAL SE ASUME COMO EL CONTEO DE LAS PERSONAS PARTICIPANTES SEGÚN SU CONDICIÓN, POSICIÓN Y SITUACIÓN EN UN PROCESO O ACTIVIDAD, QUE UNA ENTIDAD SUELE REALIZAR, SIN IMPACTAR NECESIDADES, PROBLEMÁTICAS/O INTERESES ESPECÍFICOS, EN ARAS DE REPORTAR EL "CUMPLIMIENTO" DE LA NORMATIVIDAD VIGENTE. EJ.: DE LA REALIZACIÓN DE UNA BRIGADA DE SALUD SE REPORTAN LOS PARTICIPANTES DIFERENCIADOS POR GRUPO ETARIOS, GRUPO ÉTNICO, POBLACIÓN O SECTOR AL QUE PERTENECEN SIN UNA ACCIÓN PREVIA IDENTIFICADA E INTENCIONADA EN FAVOR DE LA APLICACIÓN DE ENFOQUE DIFERENCIAL.

- d) Toda acción debe *responder a estrategias diferenciales, sectoriales, institucionales, intersectoriales o interinstitucionales*, de atención a las poblaciones, sectores o grupos. Desatar niveles de activismo no es lo deseable en la aplicación de enfoque diferencial dado que la multiplicidad de acciones que no logran impactar condiciones de vida de las poblaciones, sectores o grupos no es útil y si conllevan a resultados cuestionables como el desgaste para su ejecución, la operación de acciones para poblaciones, sectores o grupos per se o desvirtuar el cumplimiento de las políticas públicas.

La aplicación del enfoque debe avanzar en consolidar estrategias o modelos de atención diferencial en los que se entrecruzan las competencias del sector o institución (bienes o servicios propios de su acción que representan las formas o estrategias para garantizar uno o varios derechos) con las particularidades, necesidades, problemáticas, demandas e intereses de las poblaciones, sectores o grupos para estructurar e implementar una capacidad de respuesta institucional diferenciada y específica, lo cual puede implicar el redireccionamiento, ajuste o adecuación de lineamientos, estrategias y mecanismos.

Así, una forma de atención diferencial que podría adoptar una institución o un sector puede iniciar por la identificación de todos los elementos que determinan las condiciones de vida de las personas que demandan sus servicios y construir modelos o rutas de atención que las consideren.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL



ERRORES FRECUENTES

PLANTEAR COMO ACCIÓN “VINCULAR A TODAS LAS POBLACIONES EN EL PROGRAMA DE RADIO DE LA ENTIDAD”, SIN TENER CLARO CUÁL ES EL SENTIDO Y EN QUE MARCO ESTRATÉGICO SE ENMARCA, NO CONTRIBUYE AL PROPÓSITO QUE SE BUSCA CON LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL. PRESENTAR LAS CIFRAS E INFORMACIÓN FINANCIERA RESPECTO AL EQUIPO DE TRABAJO CONTRATADO PARA LA EJECUCIÓN DE UN PROYECTO DE INVERSIÓN, COMO UNA ACCIÓN AFIRMATIVA, VISIBILIZANDO CUÁNTOS DE ELLOS PERTENECEN A UNA ETNIA O SE ENCUENTRAN EN LOS RANGOS DE EDAD QUE CONTEMPLAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ETÁREAS, SIN QUE ELLO HAGA PARTE DE UN EJERCICIO PREVIO, INTENCIONADO Y ARTICULADO A UNA ESTRATEGIA SECTORIAL O INSTITUCIONAL PARA LA APLICACIÓN DE ENFOQUE DIFERENCIAL CONDUCE A LA ACOMODACIÓN DE INFORMACIÓN SIN RESPONDER A LA SERIEDAD Y OBJETIVOS DEL EJERCICIO QUE SE REQUIERE.

- e) Toda acción debe *establecer clara relación con necesidades, problemáticas, intereses, demandas* que recogen la realidad de las personas a quienes va dirigida (sujetos de derecho), lo que llevará a definir acciones a la luz de criterios de racionalidad y proporcionalidad.



ERRORES FRECUENTES

LA ACCIÓN DIFERENCIAL SE PLANTEA COMO UNA ENTREGA DE CUPOS ENTRE POBLACIONES DIVERSAS EJ.: LA ENTIDAD TIENE COMO META “APOYAR TÉCNICA Y FINANCIERAMENTE 20 COMUNIDADES PARA DESARROLLAR SEMILLEROS DE LIDERAZGO” Y ANTE LA SOLICITUD DE APLICACIÓN DE ENFOQUE DIFERENCIAL SE HACE UN REPARTO NUMÉRICO DE DICHA META INDISTINTAMENTE ENTRE POBLACIONES, SECTORES O GRUPOS SIN ESTABLECER UNA CONEXIÓN CON SUS NECESIDADES, PROBLEMÁTICAS, INTERESES, DEMANDAS O CARACTERÍSTICAS PARTICULARES. EN EL EJEMPLO, NO SE HACE UN EJERCICIO DE PLANEACIÓN PARA DETERMINAR SI LA ESTRATEGIA DE SEMILLEROS DE LIDERAZGO SE ADECUA A LAS CARACTERÍSTICAS CULTURALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS O DE LA KUMPAÑIA GITANA DE BOGOTÁ.

- f) Toda acción propuesta debe contemplar un *análisis de la relación e impacto* que generaría en la población, sector o grupo sujeto de la misma y con la población en general. Es conveniente observar que en primer lugar, las intervenciones que se realizan generan impactos distintos en los individuos y comunidades dadas sus particularidades. En segundo lugar, las situaciones problemáticas que pueden afectar a una población, sector o grupo pueden estar directamente conectadas y/o agudizadas con las interrelaciones que se establecen con otras poblaciones o comunidades; y es en este campo donde deben proponerse intervenciones



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

integradoras que no perpetúen segregaciones y exclusión por características propias o por situaciones, posiciones y condiciones determinadas.



ERRORES FRECUENTES

UNA ACCIÓN ORIENTADA A LA FORMACIÓN DE CIUDADANOS Y CIUDADANAS EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD, SOBRE EL TEMA DE EMPRENDIMIENTO PUEDE GENERAR RESTRICCIONES EN SU APLICABILIDAD DADO QUE NO SE CONSIDERAN LAS ÁREAS, ARTES U OFICIOS DE INTERÉS Y DE MAYORES DESARROLLOS DE ESTA POBLACIÓN.

COTIDIANAMENTE SE ESCUCHAN FRASES COMO “EL PROBLEMA DE LOS AFROS NO ES DE LOS AFROS”, “LO QUE AFECTA A LOS JÓVENES NO LO RESUELVEN LOS JÓVENES”... COMO REFLEJO DE LA NECESIDAD DE DESARROLLAR ACCIONES QUE INVOLUCREN TANTO A LA POBLACIÓN SUJETA DE LOS DERECHOS EN TORNO A LOS CUALES SE PROYECTA HACER UNA INTERVENCIÓN; COMO ACCIONES QUE MEJOREN LAS INTERRELACIONES CON OTRAS POBLACIONES, Y SE IMPACTEN POSITIVAMENTE TEMAS DE MAYOR COMPLEJIDAD COMO LA CONVIVENCIA Y EL DESARROLLO INDIVIDUAL Y COLECTIVO.

NO CONTEMPLAR ACCIONES PARA TRANSFORMAR UNA CULTURA DE DISCRIMINACIÓN Y EXCLUSIÓN CUYOS PROTAGONISTAS Y EN TAL SENTIDO MAYORES AFECTADOS SON LOS INDIVIDUOS DISCRIMINADOS(AS).

- g) Toda acción propuesta debe tener el *suficiente desarrollo* para evitar dificultades en su interpretación y alcance. El hilo conductor entre objetivos, metas y acciones cobra relevancia para pasar de intenciones a intervenciones concretas, en donde es deseable conocer ¿Qué se va a hacer? Y para ello se requiere desarrollar ejercicios de planeación que superen revisiones y decisiones ligeras.



ERRORES FRECUENTES

EL USO DE EXPRESIONES DE CARÁCTER “NOMINAL” EN LA DENOMINACIÓN DE ACCIONES O PROYECTOS. LOS APELLIDOS QUE GENERALMENTE SE LE CUELGAN A LOS NOMBRES U OBJETIVOS DE ACCIONES O PROYECTOS BAJO CATEGORÍAS COMO “..CON ENFOQUE DIFERENCIAL”, “..PARA LA DIVERSIDAD” “...DESDE UN MODELO INCLUSIVO Y DIFERENCIAL Y DE CALIDAD”, “...INCLUYENDO LÍNEAS DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS...”, SIN MAYORES DESARROLLOS PRESENTAN SERIAS DIFICULTADES PARA LA CONCRECIÓN DE SU PROPÓSITO EN CONTEXTOS REALES Y LIMITA EL DESARROLLO DE POTENCIALES ARTICULACIONES PARA SU EJECUCIÓN.

- h) Toda acción propuesta debe evitar la *generalización* o *categorización* que conduce a la invisibilización de realidades, al hacer agrupaciones en categorías de análisis o de acción amplias.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Si bien el uso de algunas categorías son pertinentes para identificar y referenciar elementos comunes que faciliten el desarrollo de diversos niveles de intervención (observación, análisis, desarrollo de acciones), al momento de definir acciones para impactar condiciones de vida construidas sobre las particularidades de los individuos (situaciones, posiciones, condiciones, características) deben ser objeto de análisis que contribuya a especificar sujetos de derecho y alcances de intervenciones; dada la existencia de profundas diferencias que cobran relevancia en el ejercicio de la aplicación de enfoque diferencial.



ERRORES FRECUENTES

LA CATEGORÍA “GRUPOS ÉTNICOS” ESCONDE LAS PARTICULARIDADES DE LOS NEGROS, AFROCOLOMBIANOS, RAIZALES, PALENQUEROS, INDÍGENAS, RROM O GITANOS E INCLUSO AL INTERIOR DE ESTOS PUEBLOS ESPECIALMENTE PARA EL CASO DE LOS INDÍGENAS DONDE SE HA PLANTEADO LA EXISTENCIA DE VARIOS PUEBLOS EN BOGOTÁ, CADA UNO DE LOS CUALES CUENTA CON UNA IDENTIDAD Y CULTURA PROPIA. LA CATEGORÍA “LGBTI” INVISIBILIZA LAS PARTICULARIDADES DE LESBIANAS, GAYS, BISEXUALES, TRANSGENERISTAS E INTERSEXUALES.

OTRO EJEMPLO ES CUANDO EN UNA ALCALDÍA LOCAL TIENEN UN PROYECTO DE INVERSIÓN PARA LAS DISTINTAS POBLACIONES Y A TRAVÉS DE ÉL BUSCAN RESOLVER EL “PROBLEMA” DEL ENFOQUE DIFERENCIAL. OTRAS CATEGORÍAS QUE SE SUELEN SER USADAS SON “GRUPOS MINORITARIOS”, “GRUPOS VULNERABLES”, “GRUPOS MARGINADOS”, “TODAS LAS DIVERSIDADES”.

- i) Toda acción requiere desarrollo de *mecanismos para “agenciarla”* traspasando las barreras de la voluntad política y social; y una vez obtenidas éstas, las barreras para su operación e implementación. El diseño y operación de mecanismos deben reducir errores de diseño, falta o debilidades de información, errores en definición de perfiles de equipos de trabajo, dificultades en procesos de contratación, etc.



ERRORES FRECUENTES

VINCULACIÓN LABORAL DE PROFESIONALES, TÉCNICOS, LÍDERES O INTEGRANTES DE COMUNIDADES PARA ENCARGARLES EL ABORDAJE DE UN TEMA O LA INTERLOCUCIÓN CON LA COMUNIDAD O PUEBLO AL QUE PERTENECE, GENERALMENTE CONOCIDOS COMO REFERENTES, GESTORES, ETC SIN UN PLAN DE TRABAJO QUE ESTABLEZCA LOS MEDIOS Y RECURSOS QUE PERMITAN SU COMPLETA EJECUCIÓN, TERMINA LIMITANDO Y/O DESVIRTUANDO LA APLICACIÓN DE ENFOQUE DIFERENCIAL.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

- j) Toda acción amerita *estrategias de articulación territorial*. Es esencial generar canales de comunicación continua y de relacionamiento entre los gobiernos de nivel distrital y local para desarrollar acciones institucionales armónicas, coordinadas y sincrónicas y aunar esfuerzos en el proceso de inclusión social en la vida política, económica, social, cultural, territorial y ambiental de poblaciones, sectores o grupos. Es necesario repensar la disyuntiva creada en torno a territorio y poblaciones. Se suele interpretar que la intervención con enfoque territorial es incompatible con el enfoque diferencial, pues se prioriza modelos de gestión territorial en cuya implementación no encuentra asidero el enfoque diferencial. Aquí la reflexión, en un plano simple, debe conectar a que no existe un territorio sin poblaciones y que estas poblaciones representan múltiples diversidades que se relacionan, se preservan y se construyen en los territorios siendo la igualdad y la equidad principios y valores que deben acompañar estos procesos.



ERRORES FRECUENTES

LA AGENDA DISTRITAL VA POR UN LADO Y LAS AGENDAS LOCALES VAN POR OTRO, LO CUAL CONLLEVA A MÚLTIPLES RESULTADOS; MUCHOS DE ELLOS NO DESEADOS COMO LA PÉRDIDA DE OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO DE ACCIONES DE MAYOR IMPACTO, DESAPROVECHAMIENTO DE RECURSOS Y TALENTOS, INCOHERENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y ACCIONES PROGRAMÁTICAS, LA COMPETENCIA DESMEDIDA ENTRE LIDERAZGOS POR EL ACCESO A RECURSOS.

- k) Toda acción requiere *repensar su sentido y alcance*; en tanto son opciones para la garantía de derechos a poblaciones en condiciones y oportunidades desiguales frente a otras. Además de establecer hilos conductores o mapa de relaciones de las acciones propuestas con las políticas públicas adoptadas, es acertado prever su conexión con la tipología de acciones afirmativas⁷⁹, cuyo fundamento responde a la clara finalidad de tributar a la reducción gradual o a la eliminación de desigualdades y lograr la representatividad suficiente de poblaciones, sectores o grupos generalmente discriminados. Lo anterior, llenará de mayor contenido y soporte las acciones que se buscan emprender.



ERRORES FRECUENTES

DESCONOCER LAS ACCIONES AFIRMATIVAS Y TENDER A DEFINIRLAS BAJO RAZONES QUE SE LIMITAN A OBSERVAR SU CARÁCTER OBLIGATORIO POR PROPAGACIÓN GENERAL, RESTAN SERIEDAD, COMPROMISO Y COMPRENSIÓN DE LOS POSTULADOS ÉTICOS, POLÍTICOS, LEGALES Y SOCIALES QUE LES DAN VIDA Y SIGNIFICADO.

⁷⁹ Ver el apartado conceptual de este documento, tema **Acciones Afirmativas**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

- l) Toda acción requiere medidas para *disminuir riesgos derivados del desconocimiento*. La historia ha puesto de relieve el acento primordial del conocimiento como fuente de poder, progreso y desarrollo. Para el tema que nos ocupa; se resalta que el acervo de conocimientos, entre otras cosas, evita ser presa de errores vitales y facilita la definición de acciones de política efectivas.



ERRORES FRECUENTES

PLANEAR UNA ACCIÓN CON INFORMACIÓN DESACTUALIZADA O SIN ESTABLECER LÍNEA BASE O PUNTOS DE PARTIDA SOBRE LOS CUALES DETERMINAR COMPARATIVOS QUE MIDAN MODIFICACIONES O TRANSFORMACIONES, AFECTA INELUDIBLEMENTE LA INTERVENCIÓN QUE SE EMPRENDE. DE AHÍ QUE EXPRESAMENTE LAS POBLACIONES, SECTORES O GRUPOS HAN DEMANDADO REITERADAMENTE ACCIONES ORIENTADAS A PROFUNDIZAR EL CONOCIMIENTO DE SUS REALIDADES COMO ELEMENTO ESTRATÉGICO PARA LA ACCIÓN PÚBLICA. TAL DEMANDA PODRÍA CONSTITUIRSE EN SÍ MISMA EN UNA VALIOSA ACCIÓN DE POLÍTICA.

- m) Toda acción requiere *estrategias de diálogo directo, suficientes y viables con las posibles y potenciales personas a las que va dirigida* (sujetos(as) de derecho). La formulación, implementación, seguimiento, control y evaluación de una acción de política pública se relaciona estrechamente con el **derecho a participar** y de este derecho como garante de otros derechos. Así, se encuentra en las diferentes políticas públicas de poblaciones, sectores o grupos de manera transversal y explícita este derecho; y su articulación con mecanismos expresamente contemplados en mandatos, desarrollos legislativos y normativos como el caso de *la Consulta previa libre e informada* para el caso de los grupos étnicos. La reflexión, en una mirada muy concisa, se encamina a valorar que quien en últimas debe decir cómo se logra y garantiza la aplicación de enfoque diferencial son las mismas poblaciones, sectores o grupos a quienes se les busca garantizar los derechos individuales y colectivos. La incidencia en las decisiones debe reflejarse en las acciones que se definen.



ERRORES FRECUENTES

DISEÑAR ACCIONES BASADAS EN SUPUESTOS DE IMPACTO SOBRE DETERMINADAS POBLACIONES O REPLICAR ACCIONES SOBRE EXPERIENCIAS IMPLEMENTADAS EN RELACIÓN A DETERMINADA POBLACIÓN, SECTOR O GRUPO Y QUE SE ESTANDARIZAN PARA SU APLICACIÓN.

- n) Toda acción que se quiera emprender requiere la *valoración financiera y presupuestal* que asegure su ejecución



ERRORES FRECUENTES

DIVIDIR O FRACCIONAR PRESUPUESTOS SIN UN ANÁLISIS PREVIO DE REALIDADES E IMPACTOS. DEFINIR DE UNA "TORTA" MÁS GRANDE (RECURSOS ASIGNADOS A UNA ACTIVIDAD ESTRATÉGICA) UNA "TAJADA" REPRESENTADA EN RECURSOS PARA UNA POBLACIÓN, SECTOR O GRUPO EN PARTICULAR, EN BÚSQUEDA DE SOLUCIONES PARA INTENTAR RESPONDER A LA APLICACIÓN DE ENFOQUE DIFERENCIAL.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

- o) Toda acción debe ser objeto de *análisis de impacto desde la visión integral del ser humano* en búsqueda de avanzar en intervenciones integrales, sin subvalorar la necesidad de acciones “centradas”, “focalizadas” o “especializadas” para una determinada población, sector o grupo.

Por un lado, las acciones propuestas tienden a perder de vista que cada ser humano tiene diferentes dimensiones que se interrelacionan y complementan, cuenta con múltiples características y está inmerso en situaciones, condiciones y posiciones que generan particularidades en su existencia.

Por otro lado, las personas pueden tener varios riesgos de vulnerabilidad que deben ser entendidos e intervenidos para garantizar condiciones de vida dignas.

La aplicación de enfoque diferencial no puede subsumir estas realidades. Es adecuado pensar en la armonización del enfoque diferencial como una posibilidad de profundizar el conocimiento, reconocimiento y valoración de las características, situaciones, posiciones y condiciones diversas de las personas; y como están confluyen e interactúan en la realidad en la que están inmersas.

También, es necesario, que se surta una revisión y valoración de impacto en el grado de especialización de la diferenciación de una acción para determinada población, sector o grupo; en razón a que la frontera en la especialización de acciones generalmente no resulta fácilmente identificable.



ERRORES FRECUENTES

UNA MUJER ADULTA MAYOR INDÍGENA, EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO SE INTEGRA A UN PROCESO DE CAPACITACIÓN EN CONTROL SOCIAL QUE NO CONSIDERA ASUNTOS COMO SU LENGUA, EL LUGAR DE VIVIENDA Y EL GRADO DE CONOCIMIENTO SOBRE EL SEGUIMIENTO A ACCIONES DE AUTORIDADES. ÉSTA MUJER PUEDE REQUERIR UNA INTERVENCIÓN QUE NO SOLO RECONOZCA SU EDAD, SUS CARACTERÍSTICAS PUEDEN “SER APROVECHADAS” Y /O POTENCIARSE EN FAVOR DE MEJORAR SUS CONDICIONES DE VIDA. OTRO EJEMPLO DE ESTE CASO ES CUANDO SE SOLICITA INFORMACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN UNA ACTIVIDAD A LOS PUEBLOS INDÍGENAS PARA QUE REPORTEN LA PRESENCIA DE NIÑOS(AS), JÓVENES, ADULTOS(AS) Y ADULTOS MAYORES SIN CONSIDERAR LOS PATRONES CULTURALES DE ESTOS PUEBLOS DONDE LOS RANGOS DE EDAD VERSUS ROLES SON DISTINTOS O LA PARTICIPACIÓN DE MENORES DE EDAD EN ACTIVIDADES ESTÁ SUPEDITADA A PATRONES DE CRIANZA O SU ENTRADA AL MUNDO LABORAL DESDE MUY JÓVENES.

- p) Toda acción requiere *pensar y repensar la necesidad, pertinencia y efectividad de hacer uso de intermediarios* para su ejecución



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL



ERRORES FRECUENTES

LA CONTRATACIÓN DE UN PROYECTO CON UNA ENTIDAD DETERMINADA (ONG, CORPORACIÓN, ETC.)
BAJO LA PREMISA DE FACILITAR Y GARANTIZAR EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS, CUANDO NO EXISTEN O SE
DESCONOCEN PROCESOS PARTICIPATIVOS O DE CONCERTACIÓN PREVIOS, O CUANDO SE PARTE DEL
SUPUESTO DE TENER EXPERIENCIA EN EJECUCIÓN DE PROYECTOS CON DETERMINADAS POBLACIONES QUE
SE EXTIENDE A OTRAS POR HACER REFERENCIA A LA CATEGORÍA “POBLACIONES”

Acciones Estratégicas

Acuñando diferentes experiencias relacionadas con definir rutas de acción que concreten la aplicación de enfoque diferencial, permiten identificar acciones estratégicas entendidas como campos de acción en torno a los cuales se pueden concretar acciones sectoriales y/o institucionales de cumplimiento de política pública.

En el siguiente cuadro se presenta unas posibles *acciones estratégicas*, se define un *alcance prioritario*, unas *reflexiones* que podrían sustentar, nutrir o enriquecer el desarrollo de la acción estratégica, unas *acciones de política* susceptibles de ser acogidas y unos *resultados* que podrían estar ligados con la implementación de dichas acciones, asociados más al nivel de impacto.

Es esencial aclarar que en la columna 4 “**ACCIÓN**” se proponen unas posibles acciones para el cumplimiento de política pública de manera general. Se presentan a manera de ejemplos, pero son inacabadas en el sentido de que a cada sector o entidad le corresponde afinar el ejercicio propuesto recogiendo conocimientos, saberes, experticias y experiencias.

Se reconoce también que aquí se debe dar desarrollo a las **ACCIONES AFIRMATIVAS**⁸⁰ contempladas constitucionalmente, las cuales cuentan con desarrollos legislativos específicos y que son el reflejo de compromisos del Estado y de la Nación de carácter internacional, nacional, distrital y local por lo que su adopción y desarrollo implican.

⁸⁰ Ver el apartado conceptual de este documento, sobre **Acciones Afirmativas**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Acción Estratégica	ALCANCE PRIORITARIO	REFLEXIÓN	ACCIÓN	RESULTADO
<p>Sensibilización</p>	<p>ACCIONES ORIENTADAS A LA CONCIENCIACIÓN E INFLUENCIA, PARA EL RECONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE ENFOQUE DIFERENCIAL COMO IMPERATIVO ETICO, LEGAL, POLITICO Y SOCIAL; Y LA PRIORIDAD DE APLICARLO</p>	<p>Proyecto ideológico de sociedad, modelo de estado y modelo de desarrollo que acogen y desarrollan la diversidad como principio fundamental. No existen comunidades homogéneas Necesidad de distinguir o diferenciar</p> <p>Necesidad de visibilizar pensamientos, identidades cosmovisiones , riquezas culturales, acumulados históricos y visiones de desarrollo diversas</p> <p>Discriminación y racismo que derivan en condiciones sociales y culturales favorables a la pobreza y exclusión</p> <p>Existencia de estereotipos que obstaculizan el libre ejercicio de los derechos</p> <p>Identificar y hacer visibles las inequidades estructurales y las relaciones desiguales de poder y de los factores que la generan y reproducen (aspectos históricos, estructurales y sistémicos)</p> <p>Dependencia e interdependencia entre seres humanos para construir proyectos de desarrollo viables y sostenibles</p>	<p>Espacios formales para la reflexión colectiva</p> <p>Comunicación y lenguaje para la inclusión</p> <p>Ejercicios cotidianos para la cualificación de la interacción institución - ciudadano(a) dirigidos a servidores(as) públicas</p> <p>Socialización de normatividad y enfoque de derechos, enfoque diferencial en la gestión pública</p> <p>Ejercicios cotidianos para el reconocimiento de la diferencia</p> <p>Flujo de información sobre documentación institucional actualizada con inclusión de variables de enfoque diferencial</p>	<p>Transformación de imaginarios, valores, principios, estereotipos que favorecen la subordinación, exclusión, segregación y discriminación e inequidad</p> <p>Relaciones de respeto basadas en el reconocimiento y valoración de la existencia propia, de otros y otras; y la interdependencia de su relación</p> <p>Gestión pública sensible a la diferencia y a la diversidad</p>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

<p>Formación</p>	<p>ACCIONES ORIENTADAS A INCREMENTAR, FORTALECER, INTERCAMBIAR Y PRODUCIR SABERES Y CONOCIMIENTOS</p>	<p>Desarrollo conceptual y metodológico de enfoque diferencial en la estructura institucional</p> <p>Hombres y mujeres desde sus distintas identidades son sujetos de conocimiento y de construcción de conocimiento</p> <p>Necesidad de reconocer y valorar al otro principalmente desde sus identidades</p> <p>Hombres y mujeres de diversas características como agentes y sujetos de aprendizaje</p> <p>El conocimiento como instrumento de poder para la transformación de realidades asociadas a la infelicidad de las personas y a condiciones estructurales de desigualdad.</p>	<p>Programas de formación</p> <p>Diálogo de saberes</p> <p>Intercambio e Integración cultural</p> <p>Construcción colectiva</p> <p>Procesos de capacitación y formación desde y para la diversidad, igualdad y equidad</p> <p>Socialización de saberes, conocimientos y experiencias de las diferentes culturas e identidades que cohabitan en la Ciudad</p>	<p>Producción de conocimiento con criterios de interculturalidad</p> <p>Apropiación de principios, valores y saberes</p> <p>Concientización intercultural</p> <p>Incremento de capacidades, habilidades, destrezas para desarrollo de acciones de política pública en un entorno intercultural y multiverso</p>
<p>Información Diferencial</p>	<p>ACCIONES ORIENTADAS A LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN CON CRITERIOS DE INCLUSIÓN y VISIBILIZACION</p>	<p>La información refleja realidades diversas, en las cuales las diferencias entre sujetos de derechos y sus niveles de vulnerabilidad son factores esenciales para transformar condiciones de vida indeseables</p> <p>La realidad de los sujetos de derecho es en sí misma cambiante</p> <p>El respeto, reconocimiento y fortalecimiento de las múltiples identidades que circulan en una sociedad</p>	<p>Desarrollo de categorías de enfoque diferencial</p> <p>Construcción y aplicación de instrumentos para la captura de información diferenciada</p> <p>Producción de información con enfoque diferencial</p> <p>Sistemas de información</p>	<p>Medición de implementación de acciones e impactos diferenciados</p> <p>Circulación de información</p>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

		<p>significa, entre otras cosas, establecer y conocer información relevante y pertinente sobre su existencia y transformaciones</p> <p>La aplicación de enfoque diferencial supone la implementación de acciones que en el tiempo dejen de ser necesarias y relevantes dada las transformaciones generadas que contribuyen a obtener condiciones de vida dignas; en consecuencia la producción de la información y el ajuste a las variables asociadas a está, son una tarea que debe verse</p>	<p>desagregados a la luz de variables diferenciales (Étnicas, de género, etc.)</p> <p>Fortalecimiento de sistemas de información</p>	<p>actualizada y oportuna; como instrumento neurálgico en el ciclo de las políticas públicas</p>
<p>Gestión del Conocimiento con Enfoque diferencial</p>	<p>ACCIONES ORIENTADAS A INCREMENTAR, FORTALECER Y PRODUCIR CONOCIMIENTO PRIORITARIAMENTE DE REALIDADES, CONTEXTOS Y RELACIONES</p>	<p>Prioridad en la identificación de marcos y contextos específicos para el estudio de necesidades, problemáticas, potencialidades, realidades, saberes, intereses e interpretaciones particulares según identidades poblacionales, de sectores sociales y étnicas</p> <p>Necesidad de construir y posicionar elementos metodológicos para trabajar desde los acercamientos teóricos en el tema del enfoque diferencial</p>	<p>Diagnósticos participativos</p> <p>Líneas bases y caracterizaciones poblacionales con enfoque diferenciales</p> <p>Análisis diferenciados: condiciones, posiciones y situaciones particulares de las y los sujetos</p> <p>Análisis de Impacto de la acción pública sobre poblaciones y grupos étnicos</p> <p>Análisis de experiencias y vivencias colectivas</p>	<p>Conocimiento actualizado de condiciones de vida para poblaciones, sectores sociales y grupos de la Ciudad, sujetos de la aplicación de enfoque diferencial</p> <p>Incremento de capacidades, habilidades, destrezas para desarrollo de acciones de política pública en las que se da aplicación al enfoque diferencial</p> <p>Desarrollo de procesos, estrategias y metodologías para la aplicación de</p>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

			de poblaciones y grupos étnicos Autodiagnósticos	enfoque diferencial. Modelos de atención diferencial incorporados y monitoreados en la gestión pública distrital
Protección legal	ACCIONES ORIENTADAS A LA PREVENCIÓN, CONTROL, CORRECCIÓN Y AJUSTE DE SITUACIONES, CONDUCTAS Y COMPORTAMIENTOS	<p>Necesidad de protección a través de marco legislativo en los niveles local, distrital, nacional e internacional</p> <p>Prioridad del cumplimiento de mandatos constitucionales y legales</p> <p>Necesidad de escenarios y mecanismos para la garantía de Justicia social.</p> <p>Necesidad de acciones de regulación y control en los campos institucionales y sociales como dispositivos que coadyuvan a ganar en condiciones y oportunidades para la aplicación de enfoque diferencial.</p> <p>Régimen legal como elemento concomitante al fortalecimiento de una cultura que se construye, deconstruye y transforma desde la diversidad y para la diversidad</p>	<p>Revisión, modificación y adopción de orden normativo, con procesos previos de reflexión y construcción colectiva con las poblaciones, sectores o grupos</p> <p>Adopción de instrumentos legales como directivas, resoluciones, circulares que expresamente orienten la acción institucional y sectorial; y aporten a la aplicación de enfoque diferencial</p> <p>Acciones de prevención, regulación y control en favor del desarrollo de acciones de política pública para la aplicación de enfoque diferencial.</p>	<p>Garantía de derechos individuales y colectivos</p> <p>Existencia y permanencia de condiciones de vida digna para poblaciones, sectores y grupos</p> <p>Incremento de grados de cohesión y unicidad en el accionar público, en armonía con el imperativo de aplicación de enfoque diferencial</p> <p>Apropiación del enfoque diferencial como elemento connatural de la gestión pública</p>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

<p>Inversión con enfoque diferencial</p>	<p>ACCIONES ORIENTADAS A LA COLOCACIÓN Y EJECUCION DE RECURSOS PARA LA CONSECUCIÓN DE LOS FINES RELACIONADOS CON EL ENFOQUE DIFERENCIAL</p>	<p>Integrar y operar el enfoque en políticas, estrategias, programas, procesos y actividades</p> <p>Articulación del contenido de las políticas públicas poblacionales, de sectores sociales y de grupos étnicos con los programas estratégicos del plan de desarrollo</p> <p>Desarrollo de planes de acción institucional, a nivel distrital y local para hacer operativas mandatos de atención diferencial</p> <p>Articulación de Instrumentos de planeación, gestión y evaluación de la acción institucional</p> <p>Necesidad de modificar las condiciones y oportunidades para el acceso a bienes y servicios por parte de las poblaciones, sectores o grupos</p> <p>Traducir derechos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de poblaciones, sectores y grupos étnicos en objetivos, metas, indicadores identificables y realizables</p>	<p>Acciones de trato preferencial y sistemas de cuotas incorporados en programas, planes y proyectos</p> <p>Ejercicios de diferenciación presupuestal para responder a necesidades de poblaciones, sectores o grupos/ para aplicar estrategias o modelos de atención diferenciada</p> <p>Inclusión y desarrollo de indicadores presupuestales y financieros diferenciados</p>	<p>Planes de Acción y Planes Integrales de Acciones Afirmativas ejecutados, monitoreados y evaluados</p> <p>Metas de proyectos de inversión que responden a la progresividad en la promoción, protección, garantía y restitución de los derechos</p> <p>Existencia y permanencia de condiciones de vida digna para poblaciones, sectores y grupos</p> <p>Integración de prioridades de desarrollo de poblaciones y grupos étnicos a planes de desarrollo</p> <p>Posicionamiento de elementos conceptuales y metodológicos de enfoque diferencial en el ciclo de los proyectos de inversión</p>
---	--	--	---	--



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

<p>Participación con enfoque diferencial</p>	<p>ACCIONES PARA INCREMENTAR INCIDENCIA REAL Y EFECTIVA DE POBLACIONES, SECTORES Y GRUPOS EN DECISIONES QUE LOS AFECTA</p> <p>GARANTIA DEL DERECHO A LA PARTICIPACION Y DE MECANISMOS CONSTITUCIONALES ESPECIFICOS COMO LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA</p>	<p>Necesidad de participación de sujetos sociales individuales y colectivos distintos, en pro de la modificación de relaciones de poder</p> <p>Ciudadanía desde la diferencia</p> <p>Sujetos como agentes de cambio</p> <p>Promover el acceso en forma equitativa a la toma de decisiones, a la participación y a la organización</p> <p>Necesidad de garantizar condiciones y oportunidades para la participación</p> <p>Asimetrías en las relaciones de poder entre sujetos y colectivos e inequidades derivadas de su ejercicio han conllevado a enormes desigualdades en las condiciones de vida y en el ejercicio de derechos</p> <p>El enfoque diferencial, su aplicabilidad, se decanta y construye con sus protagonistas</p> <p>Prioridad a la reivindicación de movimientos sociales</p> <p>Relaciones entre pobreza y discriminación y exclusión</p>	<p>Mecanismos o estrategias de interlocución desde cosmovisiones, cosmogonías y visiones de vida diversos</p> <p>Mecanismos o estrategias para equiparar capacidades y oportunidades para el diálogo y la construcción colectiva</p> <p>Espacios e infraestructura para la participación con enfoque diferencial</p> <p>Estrategias que favorezcan el diálogo intercultural</p> <p>Fortalecimiento de actores sociales, expresiones organizativas de poblaciones, sectores y grupos</p> <p>Fortalecimiento de instancias, espacios entre actores institucionales y sociales relacionados con las políticas públicas sociales e institucionales</p> <p>Apoyo y</p>	<p>Instancias , estrategias, mecanismos y acciones para la garantía de la participación adoptados, implementados y evaluados</p> <p>Sujetos(as) activos(as) como agentes de desarrollo e incidiendo en toma de decisiones</p> <p>Empoderamiento de hombres y mujeres para transformar estructuras de poder</p> <p>Fortalecimiento de mecanismos de seguimiento y control social al desarrollo del enfoque diferencial en la política pública</p> <p>Garantía de derechos individuales y colectivos impulsados y movilizados a través del derecho a la participación</p>
---	---	--	---	---



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

		Corresponsabilidad del Estado y Ciudadanía en la construcción de lo público	<p>fortalecimiento de iniciativas autónomas de movilización social</p> <p>Vinculación de poblaciones, sectores o grupos de manera preferencial a escenarios, procesos, estrategias, planes, programas o proyectos específicos</p> <p>Escenarios de participación para la discusión e implementación de políticas públicas Estrategias específicas de formación, información, comunicación, investigación y movilización para la participación</p>	
Atención Diferencial	ACCIONES PARA LA CONCENTRACION DE ESFUERZOS QUE BRINDEN ATENCION ESPECIAL	<p>Necesidad de fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional y sectorial coordinada y unificada a las demandas cotidianas de poblaciones, sectores y grupos</p> <p>Acciones Afirmativas de Trato preferencial y sistemas de cuotas como mecanismos constitucionales para la garantía de derechos</p>	<p>Acciones para la identificación de barreras de acceso</p> <p>Incentivos de Acceso</p> <p>Adecuación de guías, procesos, protocolos procedimientos y rutas para la atención diferencial</p>	<p>Abolición de barreras de acceso a programas y servicios</p> <p>Ampliación de coberturas de servicios</p> <p>Garantía de acceso a bienes y servicios a poblaciones, sectores y grupos teniendo en cuenta sus particularidades y realidades</p> <p>Operación de</p>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

		<p>Necesidad de visibilizar e incluir a las poblaciones, sectores y grupos de manera diferenciada en dispositivos institucionales para el acceso a bienes y servicios, como procesos y procedimientos establecidos para ello</p> <p>Necesidad y prioridad de cumplimiento de mandatos, postulados, ordenanzas, convenios internacionales y políticas públicas asociadas al enfoque diferencial</p>	<p>Mecanismos para la aplicación de Tratos diferenciales con criterios de proporcionalidad y razonabilidad</p> <p>Medidas institucionales de acción, control y regulación de la interacción funcionario – ciudadano para la entrega y acceso de bienes y servicios</p> <p>Estrategias o modelos de atención diferencial</p>	<p>mecanismos y procedimientos que hagan posible la exigibilidad de derechos</p> <p>Políticas y estrategias para la equidad y los derechos</p> <p>Impactos sociales de gran escala</p> <p>Ciudad con modelo de desarrollo estructurado en torno al desarrollo humano de sus cohabitantes</p> <p>Empoderamiento institucional</p>
--	--	--	---	--

Momentos para su Desarrollo

A continuación se desarrollan los pasos que se proponen como ruta a seguir para adelantar un ejercicio de incorporación de enfoque diferencial al interior de las instituciones o sectores.

A. Momento Preparatorio

El propósito es hacer un alistamiento institucional orientado especialmente a canalizar voluntades, esfuerzos y acciones, a partir de trabajar elementos claves como disposición, motivación y participación que logre un ambiente favorecedor y proactivo a la incorporación diversidad, la igualdad, la equidad y la inclusión, entre otros elementos fundamentales del enfoque diferencial, irradiando todos los niveles jerárquicos.

a) Revisión Conceptual y metodológica.

La entidad realiza una revisión documental que permita acercamientos teóricos y metodológicos al tema de enfoque diferencial, para lo cual además de este documento podrá consultar los documentos sobre enfoque diferencial [se reseñan en la bibliografía] y el **Anexo No. 2 Normograma Políticas Públicas**; y a partir de su estudio y de las relaciones que se



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

puedan establecer con la misión, visión, objetivos institucionales y funciones establece con claridad las competencias específicas.

Con base en lo anterior, prepara una propuesta de acto administrativo (Circular, Comunicación Interna, etc.) mediante el cual se exprese claramente la voluntad y compromiso de trabajar el tema, las responsabilidades de las áreas y dependencias frente al tema, los lineamientos generales que considere pertinentes; así como un cronograma de trabajo.

La propuesta debe ser presentada y socializada en escenarios de Direccionamiento estratégico como juntas directivas o comités directivos; con el fin de retroalimentar y validar el ejercicio.

Actor estratégico

Los jefes y equipos de trabajo de las oficinas de Planeación
Áreas, dependencias o Equipos de Trabajo técnicos de políticas públicas sociales
(poblacionales, de grupos étnicos, sectores sociales)
Alta Dirección

Producto

Propuesta de Acto administrativo orientando el ejercicio al interior de la entidad

b) Directriz Institucional

La entidad emite un acto administrativo (Circular, Comunicación Interna, Resolución, etc) que oriente el trabajo, planteando lineamientos claros y suficientes; y adelanta acciones de socialización con los diferentes niveles jerárquicos y equipos de trabajo. De igual forma, circula la información requerida como documentos, normatividad, etc.

Es fundamental que todos(as) los(as) servidores(as) públicos conozcan la intencionalidad de la institución y la prioridad que se le otorga al tema, con el fin de movilizar internamente voluntades, compromisos y responsabilidades. En este sentido, se busca disminuir actitudes de renuencia, apatía, desinterés, distanciamiento y bajo nivel de compromiso que se traducen fácilmente en comportamientos que obstaculizan la fluidez de un accionar institucional coordinado y en función del cumplimiento de un objetivo: la aplicación de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

enfoque diferencial para avanzar con la protección, garantía, reconocimiento de derechos individuales y colectivos.

Actor estratégico

Alta Dirección, Secretario(a), Director(a), Equipos Asesores, jefes y en general equipos directivos

Producto

Acto administrativo orientando el ejercicio al interior de la entidad socializado y retroalimentado

B. Momento de Construcción Institucional

La entidad, en el marco de sus competencias, prepara una propuesta de acciones a través de las cuales ejecutará las políticas públicas poblacionales, de sectores sociales y grupos; que a su vez concretan la aplicación de enfoque diferencial.

a) Análisis de relaciones

Analiza y establece claramente 3 tipos de relaciones:

- ♣ Relación Marco Institucional ↔ Políticas Públicas
- ♣ Relación Políticas Públicas ↔ Plan de Desarrollo
- ♣ Relación Componentes Políticas Públicas ↔ Intervención Sectorial y/o Institucional

Para el análisis de las relaciones se propone desarrollar un diagrama matricial⁸¹ como herramienta que facilita el ejercicio.

Relación Marco Institucional ↔ Políticas Públicas

👉 Identificar la política pública (Decreto, Acuerdo o documento técnico) **de la Población, sector o Grupo**, que debe surtir el ejercicio de definición de acciones para la aplicación del enfoque diferencial.

⁸¹ El Diagrama Matricial es una representación gráfica de las relaciones existentes entre diferentes tipos de factores y la intensidad de las mismas, en términos cualitativos.
<http://www.fundibeq.org/>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Identificar el o los **componentes (Objetivo, principios, ejes, dimensiones, ...)** de la **política pública** que entra en relación directa con los objetivos institucionales y naturalmente con la misión, visión y funciones del sector y/o entidad.

Realice el **Diagrama Matricial** con el que claramente se establezca el tipo de relación y concrete el componente con el que se relaciona teniendo en cuenta:

Objetivo: Establecer los vínculos entre los Objetivos Institucionales, teniendo en cuenta la Visión, Misión, Funciones del sector y/o entidad; y las políticas públicas de poblaciones, sectores o grupos

Tipos de factores: Componente estructural de la Política Pública (Ejes, dimensiones...) Objetivos Institucionales del sector o entidad. También puede tomarse como referente las funciones del sector o entidad

Diagrama Matricial:

Componente Estructural Política Pública	Política Pública de Infancia y Adolescencia	Política Pública de...	Política Pública de...	Política Pública de...	Política Pública de...
Objetivos Institucionales (Sector /Entidad)					

●Muy Fuerte ●Fuerte ○Débil ◇Inexistente

Identificar la **información** que se puede constituir en **línea base** del componente de la política pública que se ha identificado objeto de intervención y desarrollo por parte del sector o institución. En caso de no existir línea base puede contemplar una acción que asegure su consecución.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Relación Políticas Públicas ↔ Plan de Desarrollo



Identifique las apuestas contenidas en el Plan de Desarrollo Distrital en relación a temas que son de competencia del sector o entidad, que impactarían la segregación, potencien la aplicación de enfoque diferencial o que se pueden constituir en objeto de aplicación de enfoque diferencial y determine los mecanismos definidos para lograrlo. Es decir ubique el **programa del Plan de Desarrollo Distrital** y los demás elementos que lo determinan, y en torno al cual pueden enmarcarse las acciones a desarrollar para dar cumplimiento al componente de las políticas públicas identificadas.

Componente Plan de Desarrollo Distrital Componentes Políticas Públicas (Sector /Entidad)	Programa	Objetivo	Meta de Impacto	Indicador de Impacto	Proyecto Prioritario	Metas de Resultado y/o gestión	Indicador de la meta

Relación Componentes Políticas Públicas ↔ Intervención Sectorial y/o Institucional



Identifique los instrumentos de apoyo para el escenario INTERNO (Planes institucionales) y el escenario EXTERNO (Proyectos de Inversión) y elabore los diagramas.

Escenario INTERNO: Identifique los planes institucionales, sus componentes (principios, fases, momentos...) y establezca relaciones (posibles uniones o vínculos) entre las políticas públicas y el contenido de los planes con el objetivo de hallar coherencias y puntos de encuentro o componentes, escenarios, líneas de acción a través de los cuales puedan definirse y ejecutarse acciones que den cumplimiento a lo contemplado en las políticas públicas.

Tipos de factores: Planes Institucionales
Componente estructural de la Política Pública (Ejes, dimensiones...)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Diagrama Matricial:

Plan Institucional Componentes Políticas Públicas	Plan de Bienestar	Plan Institucional de Capacitación	Plan Estratégico Institucional	Plan Institucional de Gestión Ambiental	Plan de Comunicaciones
Política Pública de Infancia y Adolescencia					
Política Pública de...					
Política Pública de...					
Política Pública de...					
Política Pública de...					

Escenario EXTERNO

Tipos de factores: Componente estructural de la Política Pública (Ejes, dimensiones...)
Proyectos de Inversión (Énfasis en Objetivos, Actividades, Metas y Presupuesto)

Diagrama Matricial:

Proyecto de Inversión Componentes Políticas Públicas (Sector /Entidad)	No....				No....			
	Objetivos	Actividades	Metas	Presupuesto	Objetivos	Actividades	Metas	Presupuesto
Política Pública de Infancia y Adolescencia (Componente)								
Política Pública de...								
Política Pública de...								
Política Pública de...								
Política Pública de...								

b) Propuesta base de Acciones sectoriales y/o institucionales.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

La entidad construye propuestas de Acciones Sectoriales e Institucionales para los escenarios de acción **A NIVEL INTERNO** y a **NIVEL EXTERNO**, desarrollando las siguientes acciones:

Consolidación Diagramas de Relación

La entidad fortalece los diagramas matriciales, resultado del **Análisis de relaciones** explicados en el ítem anterior, en grupos de discusión para afinar las relaciones identificadas e ir ganando en comprensión del tema.

Revisión documental

1. Examinar el **acumulado histórico** que recoja el accionar institucional en términos de ejecución de políticas públicas orientadas a poblaciones, grupos y sectores, sustancialmente para retomar experiencias que ilustren con mayores certezas la viabilidad de futuras acciones. Es decir responder a la pregunta *¿Qué ha hecho la entidad para atender a las poblaciones, sectores o grupos?*
2. Revisar los **instrumentos de planeación estratégica (Misión, Visión, Objetivos Institucionales, Objetivos estratégicos, planes operativos)** propios del sector o entidad que permita indagar con mayor detalle las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas existentes como plataforma base para la aplicación de enfoque diferencial. Este ejercicio debe permitir visibilizar necesidades de ajuste o actualización y responde al interrogante *¿Cómo se ha apropiado la entidad del compromiso de aplicación de enfoque diferencial?*
3. Estudiar el **Normograma en relación a derechos individuales y colectivos** y la diversidad de leyes, decretos, resoluciones que dan cuenta de incorporaciones y desarrollos en la gestión pública en relación a la promoción, protección, garantía y restitución de los derechos y a la aplicación de enfoque diferencial. *¿Cómo se ha entendido y desde que marco legal se ha dado paso a la aplicación de enfoque diferencial?*

Revisión de propuestas planteadas directamente por las poblaciones, sectores o grupos

Examinar las **propuestas de la población** directamente relacionada, acudiendo a múltiples fuentes como solicitudes y requerimientos específicos, propuestas realizadas en espacios de participación ciudadana distritales y/o locales como encuentros ciudadanos, sesiones de trabajo de instancias y espacios, documentos, informes, diagnósticos, caracterizaciones, etc.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Se trata de conocer y reconocer demandas específicas como insumo esencial para la construcción de propuestas.

Resulta deseable abrir escenarios de diálogo e interlocución con las poblaciones o grupos de interés en los que se pueda conocer de primera mano o profundizar realidades, problemáticas, necesidades, intereses y propuestas.

c) Diseño de Propuesta

Plantear una propuesta preliminar de acciones, A NIVEL INTERNO Y A NIVEL EXTERNO, que será un “pretexto” o un insumo “provocador” de debates de diferentes equipos. La información base y las decisiones resultantes podrán consolidarse utilizando el **Anexo No. 3** *Propuestas de Acciones Sectoriales y/o Institucionales en función de políticas públicas.*

Actor estratégico

Oficinas de Planeación, Equipos de Trabajo Misionales y Equipos de Trabajo de procesos de apoyo

Producto

Propuestas de Acciones Sectoriales e Institucionales en función de políticas públicas dirigidas a sectores sociales, grupos étnicos, grupos etarios y poblaciones con Situación, Condición o Posición específica

d) Mesas de concertación entre equipos técnicos

Circular y socializar la propuesta preliminar de Acciones Sectoriales e Institucionales al interior del sector o entidad, particularmente con los equipos de trabajo técnicos identificados y realizar sesiones de trabajo para replantear, ajustar y/o fortalecer lo inicialmente planteado. Estas mesas son necesarias dado que permite construir colectivamente, recoger las experiencias, conocimientos y saberes de todos los participantes, facilita equiparar comprensiones, explorar formas de operación y ampliar aprendizajes institucionales; entre otros.

e) Fase de aprobación de propuestas de acciones sectoriales y/o institucionales



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Surtir el procedimiento institucional para lograr la retroalimentación y validación de la propuesta por parte de la alta dirección, por jefes de áreas o dependencias y Gerentes de Proyectos de Inversión.

C. Momento de Interlocución y Concertación Ciudadana

a) Identificación de Grupos de Interés y ciudadanía vinculada

La entidad identifica las instancias y/o espacios que operan y entran en relación con la política pública que se va a desarrollar, y como primer instrumento se sugiere elaborar un mapa de actores sociales en los que se establezca la población sujeta de derechos, población beneficiaria, población afectada y grupos de interés.

b) Estrategias de interlocución y concertación

La entidad establece estrategias de interlocución y concertación de acuerdo a las dinámicas sociales y a los niveles de relación que haya establecido con los grupos de interés, poblaciones, sectores y grupos involucrados o se suma a espacios de participación y construcción colectiva ya existentes; y potenciados por la ciudadanía u otras instituciones.

La selección y diseño de estrategias también depende de múltiples variables como:

A nivel Institucional: Disponibilidad de recursos, Disponibilidad talento humano, Tiempos para desarrollo del proceso, lineamientos u orientaciones institucionales.

A nivel de la población, sector o grupo: Características culturales e identitarias, cantidad de participantes, tiempo disponible, tipo y cantidad de información recibida, saberes, conocimientos y experiencias para espacios de construcción colectiva, facilidad de desplazamiento.

A nivel temático: Complejidad del tema, disponibilidad de información, material didáctico dispuesto.

Así mismo, es importante considerar en estos ejercicios el conocimiento previo de las particularidades, acumulados históricos y formas legítimas de participación de las diferentes comunidades pues esto también es parte de la aplicación de enfoque diferencial. Participar



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

desde las diferentes identidades y cosmovisiones representa adentrarse en ellas para generar mecanismos y estrategias efectivas para ello⁸².

Si bien el ejercicio propuesto debe surtir un proceso paralelo en todos los sectores y entidades a la luz de los parámetros y lineamientos dados a nivel distrital y local y acompañando tiempos y espacios de trabajo, no se desconoce la complejidad de la gestión pública en procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en especial para lograr ritmos y fluidez de procesos y procedimientos en consecuencia es previsible el desarrollo de acciones intrasectoriales o intrainstitucionales que respondan a su desarrollo.

c) Espacios de Concertación con poblaciones, sectores, grupos de interés

La entidad desarrolla los espacios de trabajo necesarios, a fin de garantizar el derecho a la participación y mecanismos constitucionales como la Consulta previa, libre e informada. Estos espacios tienen multiplicidad de funciones como la validación de información en relación a ejercicios de caracterización, profundización de conocimientos y saberes, retroalimentación de la acción institucional, concertación de caminos o estrategias de trabajo y los impactos propios de un proceso de participación como la legitimidad, confianza y transparencia.

Estos ejercicios requieren de una rigurosidad en el manejo de información y en establecer y socializar su alcance, dado que son muy susceptibles de generar diversas expectativas. Es importante que equipos técnicos acompañen y asesoren la definición y priorización de acciones para facilitar la aplicación de variables que permitan concretar la viabilidad de las propuestas.

Levantar actas de los acuerdos, consensos o reflexiones con las poblaciones, sectores y grupos es deseable para recoger la memoria del proceso, documentar el proceso correspondiente y dejar evidencias de lo actuado para consultas posteriores.

D. Momento de Incorporación

a) Mesas de Trabajo para Validación

⁸² A manera de ejemplo podrá consultarse el libro *Cómo participan las comunidades negras y afrocolombianas en Bogotá. Línea base de participación Distrital Serie ¿Cómo participa Bogotá?* Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) Bogotá D.C., 2009. Autores Lida Yanira Salinas Bermúdez, Javier Palacios Torres.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Los equipos técnicos de la entidad o sector retoman las propuestas definidas, consensuadas, concertadas o consultadas con las poblaciones, sectores y grupos e inician el desarrollo formal con todos elementos de planeación requeridos para su incorporación en proyectos de inversión, planes de acción y demás instrumentos técnicos.

En igual sentido, se hace necesaria la socialización y validación del trabajo resultante con los equipos directivos.

b) Ajuste de Instrumentos

Una vez validadas las acciones propuestas por el sector y entidad para el cumplimiento de las políticas públicas y la aplicación de enfoque diferencial, se debe adelantar el ajuste de todos aquellos instrumentos de gestión a través de los cuales se garantizará la efectiva ejecución; es decir proyectos de inversión, planes institucionales, etc.

c) Socialización de las acciones de política incorporadas en el sector o entidad

Es fundamental socializar a las poblaciones las propuestas que efectivamente se incorporaron y explicar las razones (sociales, políticas, técnicas, financieras, económicas) de la NO incorporación; lo cual ayudará al conocimiento de la acción institucional y a replantear algunas propuestas con ayuda directa de los sujetos de derecho. En igual sentido, busca promover el acompañamiento permanente de las poblaciones en su ejecución y desarrollo con mecanismos de veeduría y control social.

Este momento incluye acciones de difusión y divulgación mediante estrategias de comunicación y otras de carácter pedagógico, de alto impacto para que las distintas poblaciones, sectores o grupos sean conocedoras de los bienes y servicios a los que pueden acceder con información oportuna y actualizada.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

INDICADORES

A continuación se presentan propuesta de indicadores para el monitoreo, seguimiento y evaluación de la aplicación de enfoque diferencial.

DENOMINACION INDICADOR	FORMULA
Grado de incidencia de poblaciones, sectores o grupos en decisiones de política pública	a) Instancias y/o espacios de participación para la interlocución sectorial creados
	b) No. Instancias y/o espacios de participación poblacional, sectores o grupos para la interlocución sectorial apoyados / No. Instancias y/o espacios de participación poblacional, sectores o grupos para la interlocución sectorial existentes
	c) No de decisiones sectoriales o institucionales concertadas con poblaciones, sectores o grupos/ No de decisiones sectoriales o institucionales llevadas a procesos de concertación ciudadana
	d) No. de acciones de política pública sectoriales o institucionales ejecutadas /No. de acciones de política pública concertadas con poblaciones, sectores o grupos
	e) No. de ciudadanos(as) participantes en espacios de trabajo sectorial o institucional/No. de ciudadanos(as) convocados a espacios de trabajo sectorial o institucional
	f) No. de espacios de participación ciudadana, dispuestos a nivel sectorial o institucional, que cuentan con representantes de la diversidad poblacional/ No. de espacios de participación ciudadana
	g) No. de mecanismos y/o estrategias implementadas para la identificación de actores y espacios legítimos en procesos de participación
Nivel de implementación de mecanismos de participación efectiva	a) No. de espacios de consulta ejecutados/No. de espacios de consulta programados
	b) No. de espacios de construcción colectiva desarrollados/ No. de espacios de construcción colectiva programados
	c) No. de comités o comisiones de trabajo conformados con integración de ciudadanas(os) para el diseño técnico de acciones, proyectos, programas o planes/ No. de comités o comisiones de trabajo con integración de ciudadanas(os) proyectados
	d) No. de comités de control social conformados/ No. de comités de control social programados
	e) No. de comités de control social conformados que cuentan con apoyo institucional/ No. de comités de control social conformados
	f) No. de Planes, programas o proyectos diseñados técnicamente con participación de ciudadanas(os)/ No. de Planes, programas o proyectos diseñados



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

DENOMINACION INDICADOR	FORMULA
	g) No. de Planes, programas o proyectos que desarrollaron espacios de participación ciudadana/ No. de Planes, programas o proyectos desarrollados
	h) No. de Planes, programas o proyectos que prevén acciones de fortalecimiento de las cosmovisiones y elementos ancestrales propios de la diversidad cultural de las poblaciones / No. de Planes, programas o proyectos desarrollados
	i) No. de espacios de participación ciudadana desarrollados en lugares propios de la población, sector o grupo que se desea beneficiar/ No. de espacios de participación ciudadana desarrollados
	j) No. de espacios de participación ciudadana que desarrollan condiciones y oportunidades específicas para poblaciones, sectores o grupos/ No. de espacios de participación ciudadana desarrollados
	k) Existencia de espacios de participación dispuestos para la retroalimentación de propuestas ciudadanas no viables
	l) No. de estrategias de comunicación ejecutadas que utiliza lenguaje (verbal y visual) incluyente y diferencial)/No. de estrategias de comunicación ejecutadas
	Grado de incorporación de enfoque diferencial
b) No. de acciones sectoriales de política pública diferenciales ejecutadas / No. de acciones sectoriales de política pública planeadas	
c) No de procesos de contratación que desarrollan variables de inclusión poblacional, de sectores o grupos en su estructuración para la selección de operadores/No. de procesos de contratación ejecutados	
d) No de procesos de contratación que desarrollan variables de inclusión poblacional, de sectores o grupos en el desarrollo de los procesos/No. de procesos de contratación ejecutados	
a) Documentos estratégicos de planeación institucional que desarrollen principios, objetivos y acciones establecidas en las políticas públicas	
b) Existencia de metodologías e instrumentos sectoriales propios para la participación	
c) Existencia de metodologías de intervenciones diferenciadas de acuerdo con las realidades identificadas y reconocidas de cada población, sector o grupo	
d) No. de planes, programas o proyectos que desagregan en sus componentes de manera explícita a las poblaciones, sectores o grupos que se desean beneficiar/ No. de planes, programas o proyectos formulados por la entidad	
e) No de planes, programas, proyectos, actos administrativos que se construyeron con lenguaje incluyente/ No de planes, programas y proyectos institucionales formulados	
a) No de instrumentos institucionales que se fundamentan en el Enfoque de derechos y Enfoque diferencial (Planes, programas, proyectos, directrices institucionales, códigos, protocolos, procedimientos, valores institucionales,	



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

DENOMINACION INDICADOR	FORMULA
	material didáctico...)
	b) No. de acciones de política pública que considera cuotas o cupos o trato preferencial para poblaciones, sectores o grupos/ No. de acciones de política pública
	c) Existencia de estrategias, mecanismos e instrumentos de seguimiento a la aplicación de enfoque diferencial
	d) Existencia de sistemas de información institucional con inclusión de variables diferenciales
	e) No. de metas y presupuesto territorializado de manera diferencial/ No. de metas y presupuesto en proyectos de inversión
	f) Existencia de estrategia de acompañamiento institucional a las poblaciones, sectores o grupos participantes en programas o proyectos institucionales específicos
Condiciones normativas para la garantía de la aplicación de enfoque diferencial	a) Existencia de actos administrativos (resoluciones, circulares, guías, protocolos...) adoptados que orienten la aplicación de enfoque diferencial
	b) Existencia de directriz institucional para la integración de personal (nivel profesional, técnico, tecnológico o líderes) a equipos de trabajo institucional
	c) No. de actos administrativos aplicados/No. de actos administrativos expedidos
Nivel de capacidad institucional para la aplicación de enfoque diferencial	a) Existencia de dependencias, áreas o grupos de trabajo encargados de liderar procesos de inclusión poblacional, sectorial o de grupos y frente al desarrollo de políticas públicas específicas
	b) Existencia de mecanismos de información y comunicación sobre las acciones de política pública de poblaciones, sectores o grupos
	c) No. de planes de acción de política pública poblacional, sectorial o de grupos formulados y ejecutados/No. de políticas públicas poblacionales, de sectores o grupos
	d) % de ejecución presupuestal de planes de acción de política pública poblacional, sectorial o de grupos
	e) Apoyo al desarrollo de espacios autónomos de las poblaciones, sectores o grupos para la construcción de consensos y concertaciones de propuestas previas a espacios de concertación con instituciones
	f) Existencia de procesos de formación que incorporan saberes y conocimientos propios de las poblaciones, sectores o grupos para los servidores públicos que interlocutan con ellas en representación del sector o institución
	g) Existencia de ejercicios de sensibilización para los servidores públicos del sector o institución
	h) Existencia de registro histórico institucional de procesos de participación ciudadana sectorial
Grado de articulación institucional para la aplicación de enfoque diferencial	a) No. de Instancias de articulación y coordinación interinstitucional distrital y locales con representatividad del sector o entidad/No. de Instancias de articulación y coordinación interinstitucional distrital y locales existentes
	b) No. de compromisos institucionales ejecutados, que son asumidos en



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

DENOMINACION INDICADOR	FORMULA
	Instancias de articulación y coordinación interinstitucional distrital y locales/ No. de compromisos institucionales adquiridos c) No. de acuerdos interinstitucionales cumplidos/ No. de acuerdos establecidos d) Existencia de estrategias de socialización e intercambio de saberes y experiencias



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo 12 del 9 de septiembre de 1994 por el cual se establece el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y se reglamenta la Formulación, la Aprobación, la Ejecución y la Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se dictan otras disposiciones complementarias.

Acuerdo 371 de 2009 "Por medio del cual se establecen lineamientos de política pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas-LGBT- y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"

Acuerdo 489 de 2012 por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 BOGOTÁ HUMANA

Alcaldía Mayor de Bogotá (2004), Política pública de Mujer y Género, ABC de la política pública de mujer y género. Bogotá D.C

Alcaldía Mayor de Bogotá (2011), Balances y perspectivas: política pública para la garantía plena de derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas –LGBT- y sobre identidades de género y orientaciones sexuales. Mesa Intersectorial de Diversidad Sexual. Bogotá, D.C

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bases del Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2011). Exposición de motivos técnico- jurídica y de conveniencia que justifica la expedición del proyecto de decreto "por el cual se adopta la política pública distrital, para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía, la protección y el restablecimiento de los derechos de la población raizal en Bogotá y se dictan otras disposiciones".

Alcaldía Mayor de Bogotá (2011). Secretaria General. Guía Metodológica de Gerencia de Proyectos para las Entidades y Organismos del Distrito Capital. Página 5

Antón, John y Del Popolo, Fabiana (febrero de 2009), "Visibilidad estadística de la población afrodescendiente en América Latina: aspectos conceptuales y metodológicos", en John



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Antón [et. al], Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento a la realización de derechos, Naciones Unidas — CEPAL, Santiago, p. 19.

AWID. Derechos de las Mujeres y Cambio Económico. “Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica”. No. 9. Agosto 2004. Página 2.

Bazurco Osorio, Martin (2006). Yos soy más indio que tú. Resignificando la etnicidad. Producciones Digitales Abya – Yala. Quito - Ecuador.

Calvo Drago, Jorge D.(2005). El Enfoque Territorial en Las Políticas Públicas. Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública. Guatemala

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo CECOD (2012). Fortalecimiento institucional y desarrollo: herramientas prácticas para los actores de la cooperación. Documento de Trabajo. Serie CECOD. Número 17 / 2012. Página 42. Este documento recoge las principales propuestas surgidas en el III Congreso Internacional de Fortalecimiento Institucional “Fortalecimiento Institucional y Desarrollo: un reto ineludible para todos los actores de la cooperación”, organizado por el CECOD

Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital (Mayo de 2010), ¿Qué significa hacer una gestión en la administración distrital con enfoque de derechos, diferencial y territorial?.

Declaración Universal de los Derechos Colectivos de los Pueblos. Barcelona. Primera edición, aprobada por la II Cumbre de la CONSEU el 27 de Mayo de 1.990; Barcelona. Segunda edición, puesta al día en la III Cumbre de la CONSEU, el 22 de Noviembre de 1.998; Valéncia. Proclamada públicamente, el 24 de Abril de 1.999

Decreto Distrital 482 de 2006, "Por el cual se adopta la Política Pública de Juventud para Bogotá D.C. 2006-2016"

Decreto Distrital 546 de 2007 mediante el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital

Decreto Distrital 470 de 2007, “Por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital”

Decreto Distrital 403 de 2008, "Por el cual se modifica el Decreto 151 del 21 de mayo de 2008, en relación con la orientación y coordinación del Plan de Acciones Afirmativas para los afrodescendientes residentes en Bogotá D.C."



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Decreto Distrital 166 de 2010, "Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"

Decreto Distrital 345 de 2010, "Por medio del cual se adopta la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital"

Decreto Distrital 520 de 2011, "Por medio del cual se adopta la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, D. C."

Decreto Distrital 543 de 2011, "Por el cual se adopta la Política Pública para los Pueblos Indígenas en Bogotá, D.C."

Decreto Distrital 544 de 2011, "Por el cual se adopta la Política Pública de y para la Aduldez en el Distrito Capital"

Decreto Distrital 545 de 2011, "Por medio del cual se adopta la Política Pública para las Familias de Bogotá, D. C."

Decreto Distrital 554 de 2011, "Por el cual se adopta la Política Pública Distrital para el reconocimiento de la Diversidad Cultural, la garantía, la protección y el restablecimiento de los Derechos de la Población Raizal en Bogotá y se dictan otras disposiciones"

Decreto Distrital 582 de 2011, "Por el cual se adopta la Política Pública Distrital para el grupo étnico Rrom o Gitano en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"

Decreto Distrital 171 del 22 de Abril de 2013 "Por medio del cual se estandarizan las definiciones y se unifica el plazo para la formulación o ajuste de los Planes de Acción de las Políticas Públicas Poblacionales y los Planes de Acción Integrales de Acciones Afirmativas de Bogotá, D.C."

Decreto Nacional 2164 de 1995 "Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional"

Decreto Nacional 2844 del 5 de Agosto de 2010 Por el cual se reglamentan normas orgánicas de presupuesto y del plan nacional de desarrollo.

Decreto Nacional 2957 de 2010 Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rom o Gitano



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Defensoría del Pueblo. Colombia (2013).
http://www.defensoria.org.co/red/?_item=040308&_secc=04&_ts=1

Equipo Técnico de la Mesa de Concertación para la Política Indígena. Documento técnico de apoyo para la construcción de acciones afirmativas para pueblos indígenas.

Fraser, Nancy (1997). Justicia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "Postsocialista". Siglo del Hombre Editores. Facultad de derecho Universidad de los Andes. Bogotá

García Martínez, Alfonso; Saura Sánchez, José (2008). El concepto de 'etnia' y sus trampas. Revista. Comunicación e Ciudadanía

Gil Hernández, Franklin (2006). "Estado y procesos políticos: Sexualidad e interseccionalidad".

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). Orientaciones conceptuales y metodológicas para la definición de acciones afirmativas en beneficio de los pueblos indígenas residentes en Bogotá.

Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Colombia, No. 152 del 15 de julio de 1994

Ley 1098 de 2006 Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Colombia

Ley de víctimas y restitución de tierras. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Colombia, No. 1448 de 2011.

Ley Estatuto de ciudadanía Juvenil, Colombia, No. 1622 de 2013.

Malizia, Matilde (2011). Enfoque teórico y conceptual para el estudio de las urbanizaciones cerradas. Andes, vol.22, no.2, p.0-0. ISSN 1668-8090

Martínez Cobo, José. "El Estudio del Problema de la Discriminación contra las poblaciones indígenas" Volumen V (Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones). Doc. ONU. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, párr. 374 y siguientes

Medina Gallego, Carlos. Universidad Nacional de Colombia. PAPA: ¿Qué es la dignidad humana? Respuesta a una pregunta de Felipe. Bogotá.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Montealegre Mongrovejo, Diana María y Urrego Rodriguez Jaime Hernán (2011). Acción Sin Daño y Construcción de Paz: Enfoques Diferenciales de género y etnia.

Naciones Unidas. Doc. ONU. E/CN.4/2002/97. CUESTIONES INDÍGENAS. Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Rebato Esther, (2013) Sobre el uso del concepto de “raza” en la especie humana. Consultado en [http://www.gitanos.org/upload/33/33/Rebato E. Sobre el uso del concepto raza en la especie humana. 21032103.pdf](http://www.gitanos.org/upload/33/33/Rebato_E_Sobre_el_uso_del_concepto_raza_en_la_especie_humana.21032103.pdf)

Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión. 4 de Febrero de 2002. Página 29

Neus Torbisco Casals (2000), Minorías Culturales y Derechos Colectivos: Un Enfoque Liberal. Universidad Pompeu Frabra, Barcelona, p. 7.

Norma Técnica Distrital del Sistema Integrado de Gestión para las entidades y organismos distritales. NTD-SIG 001:2011

Palacios Torres, Javier (2012). Enfoque diferencial para el reconocimiento, promoción, restablecimiento y reivindicación de los derechos de los grupos étnicos, jóvenes, mujeres, personas mayores, población en condición de discapacidad, víctimas y población LGBT. Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Bogotá.

Palacios Torres, Javier (2012). Metodología de seguimiento y evaluación a la incorporación de la estrategia de enfoque poblacional y diferencial de la SDDE en sus proyectos de inversión. Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Bogotá.

PNUD (2009). Transversalización de la diversidad. p 3. En: http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/notas_conceptuales/diversidad.pdf

Posada, Carmen. (2007). “Derechos Humanos y Genero”. Pág. 6. Disponible En: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:j3eMml8KTAwJ:www.mundubat.org/documentos/200734.doc+enfoque+de+derechos+y+genero&cd=7&hl=es&ct=clnk&gl=co>

Salinas Bermúdez, Lida Yanira y Palacios Torres, Javier (2009) Cómo participan las comunidades negras y afrocolombianas en Bogotá, Línea base de participación Distrital Serie ¿Cómo participa Bogotá? Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) Bogotá D.C.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Santos Velásquez, Luis (2009). Masculino y femenino en la intersección entre el psicoanálisis y los estudios de género. Universidad Nacional de Colombia.

Secretaria Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (2010). Lineamientos para la implementación del enfoque poblacional diferencial en las entidades adscritas al sector al sector cultura, recreación y deporte, en los campos del arte, la cultura y el patrimonio. Bogotá.

Secretaria Distrital de Integración Social (2008). Documento de lineamientos proyecto Jóvenes Visibles y con Derechos. Bogotá.

Secretaría Distrital de Integración Social (2011). Modelo de Atención integral a Niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos Bogotá.

Secretaría Distrital de Integración Social (2011). Dirección Poblacional. Equipo Diferencial. Orientaciones para el abordaje del enfoque de derechos y el enfoque diferencial en el marco de las políticas públicas poblacionales. Bogotá.

Secretaría Distrital de Integración Social (2011). Orientaciones en el proceso de formulación e implementación de las Políticas Públicas en Bogotá.

Secretaría Distrital de Integración Social - Secretaria técnica de discapacidad, Secretaria Distrital de Hacienda, Secretaria Distrital de Planeación, Secretaria Distrital de Salud, Secretaria Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Secretaria General y Alta Consejería para los derechos de las víctimas (2012). Criterios de priorización con enfoque diferencial para la asignación de vivienda de interés prioritario. Bogotá

Secretaría Distrital de Integración Social (Agosto 21 de 2013). Lineamientos Conceptuales y Metodológicos para la Incorporación del Enfoque Diferencial En SDIS. Documento en construcción.

Secretaria Distrital de Planeación (Septiembre de 2010). Referentes conceptuales para debatir el enfoque poblacional y el alcance de las políticas poblacionales. Bogotá.

Secretaria Distrital de Planeación. Circular 007 “Lineamientos para la elaboración del anexo de territorialización de la inversión 2014 establecido por el Decreto 101 de 2010”. Agosto 2013



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

Secretaria Distrital de Salud (Junio de 2010). Concepto técnico al documento: ¿Qué significa hacer una gestión en la Administración Distrital con enfoques de derechos, diferencial y territorial? Bogotá.

Secretaría Distrital de Salud. Dirección de Salud Pública. Programa Territorios saludables. Ficha técnica Subprograma de salud plena para las mujeres

Secretaria Distrital de Salud y Secretaria Distrital de Planeación. Guía para la transversalización de los enfoques.

Secretaria Distrital de Salud y Secretaria Distrital de Planeación. Inclusión del Enfoque Diferencial en programas estratégicos transversales del Plan Distrital de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012- 2016, BOGOTÁ HUMANA.

Secretaria Distrital de Salud, Secretaria Distrital de Educación, Secretaria Distrital de Integración Social (2008). Perspectiva poblacional en las políticas públicas del Distrito Capital.

Sepúlveda, Sergio, Rodríguez Adrián, Echeverri Rafael, y Portilla Melania (2003). El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José, Costa Rica.

Stavenhagen, Rodolfo (1.992). Los derechos indígenas: Algunos problemas Conceptuales. Revista IIDH Vol. 15. Pág. 127

Walsh, Catherine (2009) Interculturalidad, Estado, Sociedad Luchas (De) Coloniales de Nuestra Época. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito

Zenón, de Paz (2002). El mito y los límites del discurso racional. Centro de Investigación y Promoción Cultural RAICES. HORIZONTES DE SENTIDO EN LA CULTURA ANDINA. COMUNIDAD, N° 5, Piura



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COMISION INTERSECTORIAL POBLACIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

TABLA DE GRÁFICOS

- Gráfico No. 1 *Árbol de Problemas*
- Gráfico No. 2 *Propuesta Metodológica para la aplicación de Enfoque Diferencial*
- Gráfico No. 3 *Diagrama de Relaciones*
- Gráfico No. 4 *Elementos del Sistema Integrado de Gestión*
- Gráfico No. 5 *Elementos de Proyecto de Inversión*

TABLA DE ANEXOS

- Anexo No. 1 *Acciones Afirmativas*
- Anexo No. 2 *Normograma Políticas Públicas*
- Anexo No. 3 *Propuestas de Acciones Sectoriales y/o Institucionales en función de políticas públicas.*