

# Reflexiones sobre el enfoque poblacional



Febrero de 2012



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ  
HUMANA

# Reflexiones sobre el enfoque poblacional

Febrero de 2012

## ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

Secretaría Distrital de Salud

### Alcalde Mayor

Gustavo Petro Urrego

### Secretario Distrital de Salud

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez

### Subsecretario de Salud

Aldo Enrique Cadena Rojas

### Director de Salud Pública

Jaime Hernán Urrego Rodríguez

### Análisis y Políticas en Salud

Ana Zulema Jiménez Soto

### Área Acciones en Salud

Patricia Arce Guzmán

### Coordinador ámbito comunitario

Gonzalo Sosa

### Hospital San Cristóbal ESE

#### Gerente

Argimiro Rincón Ortiz

### Director de Salud Pública

Elizabeth Coy Jiménez

### Equipos técnicos

Secretaría Distrital de Salud

Equipo técnico poblacional

### Líder del grupo

Solángel García Ruiz

### Política de niñez

Yasmín Puerto

Patricia Roza

Obelys Suárez

### Política de juventud

Gladys Espinosa

Esmily Ruiz

### Política de adultez

Tatiana Díaz

Luz Dina Ríos

### Política de vejez

Astrid Montel

Luz Mery Vargas

### Política para las mujeres y la equidad de género

Paola Romero

### Políticas de desplazamiento y etnias

Soledad Aguilar

Ivonne Arévalo

Leidy Johana Cabiativa

Fernán Espinosa

Álvaro Jiménez

Neiffy Porras

Adriana Sierra

### Política pública para la garantía de los derechos de las personas LGBTI

Carlos Alejandro Díaz -

Charlotte Schneider Callejas

**Política de ruralidad**

Alexander Estepa

**Política de discapacidad**

Adriana Ariza

María Victoria Carrillo

Solángel García Ruiz

Héctor Henry Henao

Marta Santacruz

**Hospital San Cristóbal****Equipo ámbito comunitario****Equipo de gestión:**

Adriana Higuera García

Sandra Ramírez Vargas

**Transcriptoras**

Angélica María González Ramírez

María Carolina Díaz Rodríguez

**Relatores**

Elkin Vallejo Rodríguez

Jimena Fagua

Diana Astrid Alvarado

Janela Buitrago

Maribel Mahecha

Olga Marina Gamba

Tatiana Sánchez

Jenny Alexandra Morales

**Logística**

Lucero Simbaqueba Ruiz

César Augusto Moreno

**EDICIÓN**

Solángel García Ruiz

Esmily Ruiz

Tatiana Díaz

Patricia Roza

Astrid Montel

Ana Raquel Utria

**Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D. C.**

Adriana Higuera García

Sandra Ramírez Vargas

Angélica María González Ramírez

María Carolina Díaz Rodríguez

Hospital San Cristóbal

**Coordinación editorial**

Oficina Asesora de Comunicaciones en Salud - SDS

ISBN

Bogotá, febrero de 2012

Se permite la reproducción no comercial de esta obra, previa autorización escrita por parte de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D. C., siempre y cuando se envíen dos ejemplares a la biblioteca de la Secretaría.

# Contenido

<b>Presentación.....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>8</b>
<b>Prefacio.....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo I .....</b>	<b>13</b>
El enfoque poblacional: reflexiones conceptuales .....	13
1. Enfoque poblacional.....	13
2. El enfoque poblacional desde una perspectiva de interseccionalidad cultural .....	20
3. El enfoque poblacional desde una perspectiva del reconocimiento .....	26
4. El enfoque poblacional desde la perspectiva del fortalecimiento de la institucionalidad .....	30
<b>Capítulo 2 .....</b>	<b>39</b>
El enfoque poblacional - Mesas de trabajo.....	39
1. Mesas de trabajo .....	39
2. Plenaria mesas.....	63
3. Relatoría de las mesas de trabajo .....	67
<b>Capítulo 3 .....</b>	<b>73</b>
El enfoque poblacional .....	73
1. Panel de discusión.....	73
2. Conversatorio sobre el alcance del decreto 101 de 2010. 21 de julio de 2010.....	78
3. Relatoría del conversatorio sobre metodología y políticas públicas, 21 de junio de 2010.....	81
4. Relatoría del panel de políticas públicas.....	84
5. Elementos orientadores para las acciones del Plan de intervenciones colectivas, 2011.....	87
<b>Anexo I .....</b>	<b>90</b>
Decreto .....	90
<b>Anexo 2.....</b>	<b>93</b>
Evaluación del Seminario políticas públicas poblacionales.....	93
<b>Anexo 3.....</b>	<b>101</b>
Taller con niños en el marco del seminario poblacional .....	101

# Presentación

Las políticas y las acciones que han venido trabajando en los últimos años la Secretaría Distrital de Salud y la Dirección de Salud Pública buscan promover postulados, acciones y estrategias que tengan que ver con la calidad de vida de las personas, como un objetivo propuesto dentro del Plan distrital de salud.

Durante los últimos años, en la administración distrital y en el ámbito sectorial ha crecido el interés por reflexionar sobre las políticas poblacionales, cuyo eje central son las personas en su relación con los contextos y sus entornos. Entendemos que si estamos hablando de derechos debemos centrar nuestro accionar y trabajo coordinado en las personas en quienes queremos asegurar el ejercicio de esos derechos. Por tal razón se propone discutir el asunto del enfoque poblacional, con eje central en la población, cuya actividad crea y recrea permanentemente el territorio en función de sus necesidades biológicas, socioculturales y políticas.

El proceso se ha venido fortaleciendo con las reflexiones de los diferentes grupos de trabajo de la Dirección de Salud Pública y su interlocución permanente con los profesionales de los hospitales, grupos poblacionales, organizaciones comunitarias, universidades y otros sectores distritales y nacionales. Lo anterior como parte del plan de salud que incluye, de una parte, la formulación y el desarrollo de políticas públicas y, de otra, la construcción de un modelo integral en salud, que reconozca a la población por sus características como son las etapas del ciclo vital, la generación, los procesos identitarios (etnia, orientación sexual, entre otros), las condiciones y situaciones como el ejercicio de la prostitución, el desplazamiento forzado, el vivir en las calles, la discapacidad, la privación de la libertad y la pertenencia a grupos producto del conflicto armado, entre otros.

El Seminario poblacional cuyas Memorias publicamos es una contribución más para seguir avanzando en la realización de transformaciones significativas en nuestra labor diaria, que mejorarán el bienestar de todas y cada una de las personas con las cuales interactuamos, y cuyo mayor valor es la obtención de una transformación humana, social y trascendente.

Nuestros esfuerzos conjuntos con las demás instituciones distritales comprometidas en esta temática se encaminarán a concebir e implementar respuestas que produzcan cambios, convirtiéndose esta tarea en un gran reto cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de vida de la población.

Por último, agradecemos a los asistentes de la comunidad y de las instituciones distritales por su presencia y sus aportes durante este evento.



## Introducción

Los procesos de política pública para la promoción de la calidad de vida contemplan la definición y el desarrollo de marcos teóricos que permitan establecer los enfoques y perspectivas que orienten la definición de las acciones para la implementación de las mismas. Por ello, el equipo técnico poblacional de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá-Dirección de Salud Pública, ha consolidado un proceso que incorpora una serie de espacios de construcción como lo son los grupos de discusión dentro del equipo técnico poblacional y los seminarios temáticos con participación de la academia y la comunidad, cuyo objetivo es reflexionar con el fin de incorporar el enfoque poblacional en las políticas públicas.

El primer espacio de reflexión se llevó a cabo en marzo de 2011, con el nombre de Seminario poblacional I, y contó con la participación de 120 personas. Su objetivo fue avanzar en la construcción y apropiación del enfoque poblacional mediante la reflexión conceptual y el diálogo de saberes. Bajo una metodología de panel en la jornada de la mañana se presentaron diversos aspectos, como son enfoque poblacional, *interseccionalidad* cultural, perspectiva de reconocimiento, fortalecimiento de la institucionalidad y multiculturalidad. En la jornada de la tarde se hicieron mesas de trabajo con los asistentes, en las que a partir de unas preguntas orientadoras se discutía sobre el enfoque poblacional en la implementación de las políticas poblacionales.

Las conclusiones y desarrollos dados en este seminario poblacional se presentan a continuación, para que quienes incursionan en el proceso de pensar lo población en las políticas públicas cuenten con elementos de juicio y análisis al respecto. El documento está estructurado en dos capítulos, en los que se recogen las relatorías tanto del panel como de las mesas de trabajo.

## Prefacio

### A propósito de las políticas poblacionales La leche creída<sup>1</sup>

Me llamo leche, soy hija de vaca y mis parientes son queso, yogur y cuajada.

Mi madre es de raza, tiene una gran ubre y es admirada por todos los que la ven, ya que ha participado en muchas competencias, en donde ha sido la ganadora. Como vengo de una familia de clase, no me gustaba involucrarme con nadie que no fuera de mi misma alcurnia, en una ocasión alguien me propuso que me mezclara con el café, para formar una nueva bebida que se llamaría café con leche. No salía de mi asombro, porque yo no podía juntarme con líquidos que no fueran de mi color y mucho menos que no tuvieran los ancestros que yo tenía. Pensé que si de pronto aceptaba no permitiría que ese nuevo alimento llevara como nombre café con leche, sino debería ser: leche con café, pues mi nombre debería ir al principio.

Como no acepté nadie podía tomar café con leche, sin embargo, las propuestas siguieron lloviendo para hacer otras mezclas, como arroz con leche, chocolate en leche, té con leche, jugos en leche, y a todas estas propuestas mi respuesta fue un no rotundo.

Un día me encontraba servida en un vaso lista para ser bebida por alguien y a mi lado había una taza de café. La persona que me iba a beber recibió un empujón y por un accidente fui derramada dentro de la taza con el café. Al principio el susto fue grande y no supe cómo reaccionar, pero después de serenarme un poco comencé a luchar para no dejarme revolver con ese líquido tan negro y caliente que trataba de devorarme aprovechándose de mi frágil y fina consistencia. Pero todo fue inútil. Poco a poco fui perdiendo mis fuerzas y al final sucumbí, quedando mezclada con el famoso café. Resignada con mi nuevo destino, noté que la persona que nos degustaba se saboreaba haciendo gestos de aprobación, en cada sorbo que tomaba.

No tardó en correrse la voz de que había aparecido en el mercado una nueva bebida llamada “café con leche”. Todos ponderaban el exquisito sabor y la buena nutrición que proporcionaba este alimento maravilloso.

No niego que al principio me sentí mas creída por ser yo una de las protagonistas de este suceso, pero poco a poco y con el transcurrir del tiempo mi forma de pensar fue cambiando, a medida que iba siendo mezclada con otras bebidas o que servía de acompañante de otros alimentos. Además he comprendido que esas ínfulas de grandeza solo eran un sueño del que debía despertar si quería ser feliz y llevarme bien con mis semejantes.

¡Ahora soy diferente y me siento igual a los demás!

Me llamo leche, soy hija de vaca y mis amigos son todos los alimentos.

<sup>1</sup> Diva Stella Aragón Medina. Bogotá, 15 de marzo de 2011.



# Capítulo 1

## El enfoque poblacional: reflexiones conceptuales



# Capítulo I

## El enfoque poblacional: reflexiones conceptuales

### 1. Enfoque poblacional<sup>2</sup>

Solángel García Ruiz, TO MA  
*Coordinadora del equipo técnico poblacional*  
*Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, Dirección de Salud Pública*

Este texto presenta algunas reflexiones realizadas en el contexto de las políticas poblacionales en la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Recoge elementos de la revisión de documentos y reflexiones de los equipos en torno a la política poblacional.

#### Antecedentes

En Bogotá, las políticas relacionadas con la población emergieron a finales de los años noventa, cuando las entidades distritales iniciaron el proceso de construcción o de reforma de las políticas públicas, proceso que en el contexto nacional se articula con la expedición de la Constitución política de 1991 y con las reformas que el país vivió a partir de entonces.

La población y lo poblacional han sido parte del discurso institucional de las entidades del Distrito y, por supuesto, de la Secretaría Distrital de Salud; de hecho, hay asuntos que tienen carácter histórico, como la atención a la niñez o los programas para las personas mayores.

A finales de la primera década del siglo XXI se propuso la Estrategia promocional de calidad de vida y salud (EPCVS), que se soporta en el análisis y la comprensión de la determinación social; a partir de ella se reorganizaron los asuntos y las acciones de interés en salud pública, identificándose a las personas por su etapa en el ciclo de vida y su relación con los proyectos de desarrollo de autonomía<sup>3</sup> y las transversalidades<sup>4</sup>.

En este contexto, las características de la población son procesos transversales a las

<sup>2</sup> Este texto hace parte de la construcción y discusión con las personas del equipo técnico poblacional.

<sup>3</sup> Se refieren a eventos y sucesos que afectan la autonomía, entre ellos las condiciones crónicas, la salud sexual y reproductiva, la salud oral y las enfermedades transmisibles.

<sup>4</sup> Las transversalidades son procesos que tienen que ver con el momento de vida de las personas –ciclo vital– y con características de las mismas, como discapacidad, etnias, género, o con determinantes estructurales como la actividad física, la salud alimentaria y nutricional y el medio ambiente.



etapas de ciclo de vida. Y dentro de ellas se identifican género, diversidad sexual, etnias, desplazamiento y discapacidad, características que se convierten en políticas públicas, llamadas con el tiempo políticas poblacionales<sup>5</sup>.

En Bogotá, las políticas poblacionales o las políticas que tienen como centro a las personas se han hecho visibles en distintos planes de desarrollo, tal como se ve en la gráfica 1, en la cual se observa el momento en que cada grupo de población emerge y su relación con el plan de desarrollo respectivo, a partir de 1995. Como se ve, desde entonces han sido catorce las políticas, todas ellas apoyadas en el proceso de formulación, implementación, seguimiento y evaluación.

Contar con una política pública en el contexto de la ciudad significa que los postulados contruidos y acordados por las personas se convierten en una norma, sea por acuerdo del Concejo de Bogotá o por decreto de la Alcaldía Mayor.

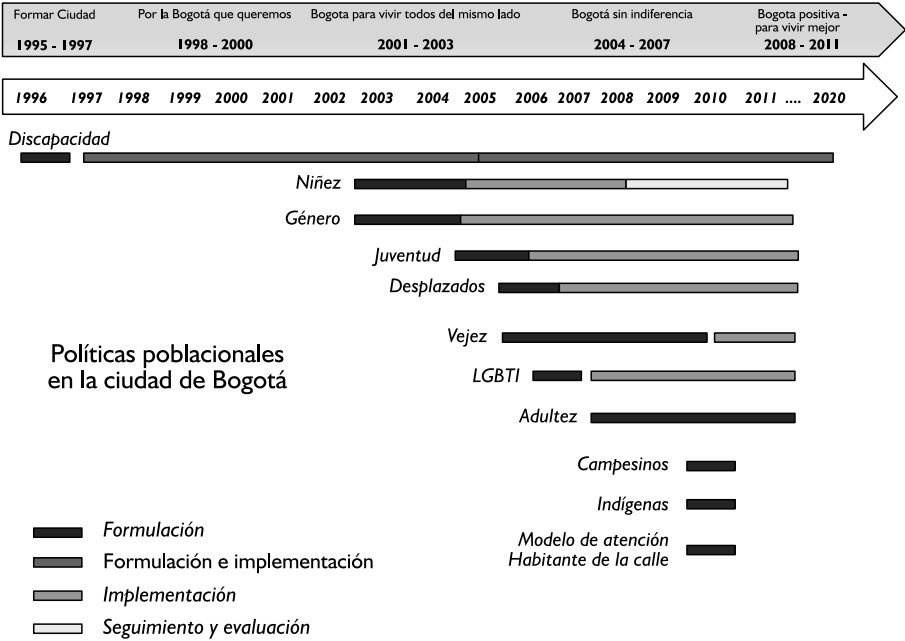
Surgen otras inquietudes: ¿en qué momento emerge un grupo poblacional y por qué hacer una política para este grupo? ¿Por qué las políticas deben ser un acto legal? ¿Para reconocer a unas personas u otras debe haber disposiciones legales?

Este panorama histórico lleva a pensar que como seres humanos no somos parte de una sola de las políticas, sino que a lo largo de nuestras vidas hacemos parte de diferentes políticas poblacionales, dependiendo de la situación que vivamos, con lo que nos identificamos, desde una condición o situación en particular. Al revisar todas las políticas podríamos suponer que la ciudad nos mira desde una característica u otra, y debemos proponer que nos observe desde la esencia nuestra como seres humanos integrando todas nuestras características.

<sup>5</sup> En el lenguaje cotidiano del sector público se denominaron políticas poblacionales.



Gráfica 1  
Políticas poblacionales en la ciudad

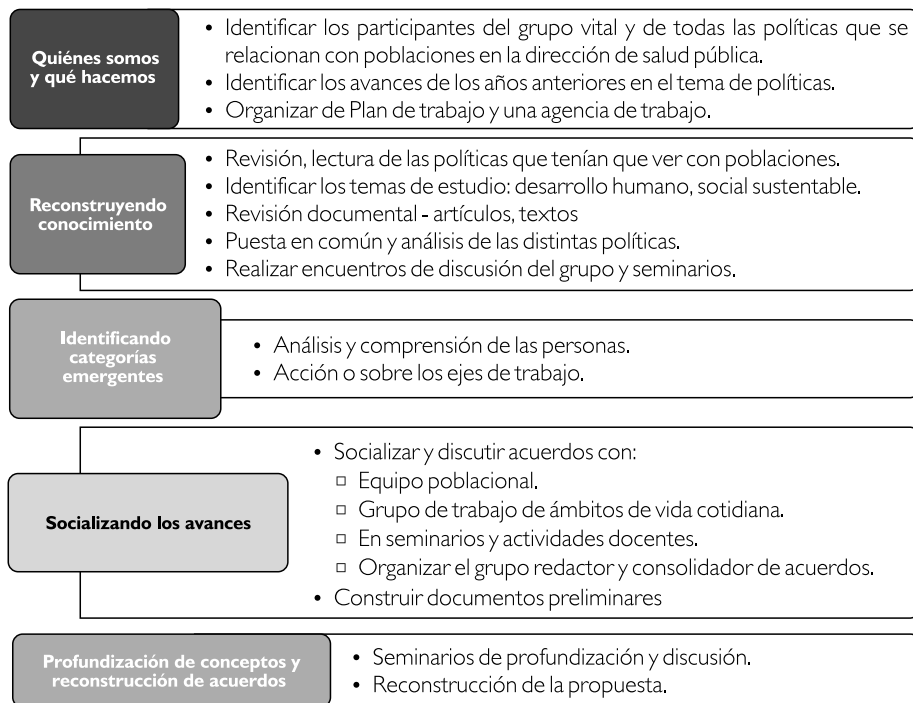


La discusión actual sobre la política poblacional comenzó en 2007, a partir de la formulación y el análisis de las políticas relacionadas con las etapas de ciclo vital. A finales de 2010 se inició un proceso de articulación y armonización de todas las políticas que tenían que ver con las personas, dando origen al equipo técnico poblacional que empezó su proceso de consolidación a partir de 2011. Para dicho equipo el centro de la conversación han sido las personas en su contexto, mediante un proceso metodológico que se puede observar en la gráfica 2.



Gráfica 2

## Propuesta metodológica para el análisis de las políticas poblacionales

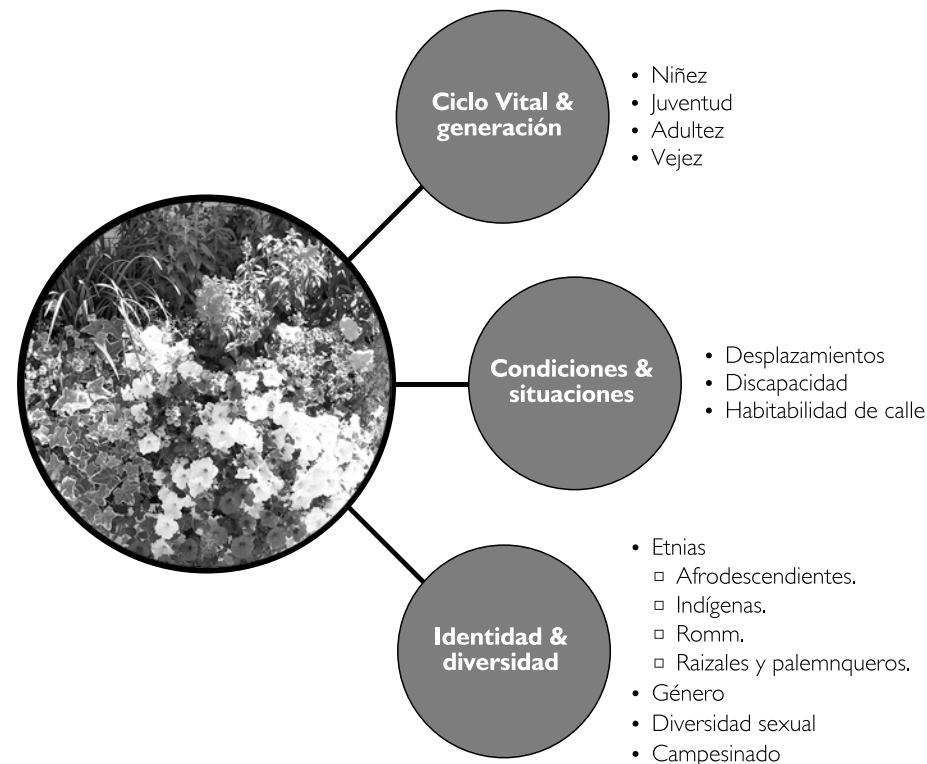


En este caso, a partir de reconocer quiénes hacen parte del grupo se inician los procesos de discusión, análisis, puesta en común, socialización y escritura de las reflexiones y aprendizajes. De este análisis emergieron las categorías que hacen parte de lo que hemos denominado el enfoque poblacional. Tenemos muchos asuntos no resueltos, quizá más preguntas que respuestas, por ello la importancia de este seminario y su continuidad, que permitirá avanzar en la presentación de propuestas en relación con las políticas poblacionales.

## Las categorías emergentes

Al analizar las políticas emergen las siguientes categorías con las que se pretende comprender cómo se lee, desde ellas, a quienes habitan la ciudad.

Gráfica 3  
Categorías emergentes



En estas categorías se inscribe a las personas, ya sea porque se identifican con alguna de ellas o porque quienes diseñan las políticas las ubican en dichos grupos. Esta categorización puede generar ventajas o desventajas con respecto a los otros sujetos.

## Ciclo vital y generación

El *ciclo vital* explica el tránsito de la vida, desde la gestación hasta la muerte. La *generación*, por su parte, es la herencia cultural acumulada que sugiere múltiples aspectos relacionados con la demografía, la economía, las ideologías políticas y las construcciones de estéticas de grupos de personas que viven en tiempos y espacios determinados.

## Identidad y diversidad

La identidad está ligada "a grupos a los que las personas consideran pertenecer o a los que los demás estiman que pertenecen".

La diversidad se refiere, a su vez, a la *diferencia*, la *variedad*, la abundancia de cosas distintas, a las desemejanzas, a lo *heterogéneo*.



## Las condiciones y situaciones

Son características extrínsecas a las personas que se manifiestan en las mismas. Incluyen los componentes que las rodean, que pueden ser de carácter interno o externo.

Las ventajas o desventajas que representa que nos ubiquemos o nos ubiquen en determinada categoría o que nos asignen una característica en particular, dependen del entorno, que tiene un papel preponderante con respecto a la lectura de las mismas. Cabe resaltar que las personas somos una sola con diversas características relacionadas entre sí.

Para ello es importante reflexionar en torno a las siguientes preguntas, que guiarán el seminario: ¿cómo entendemos con más de una característica de las aquí expuestas?, ¿cómo podemos entender a partir de los diferentes escenarios y características socio-culturales?

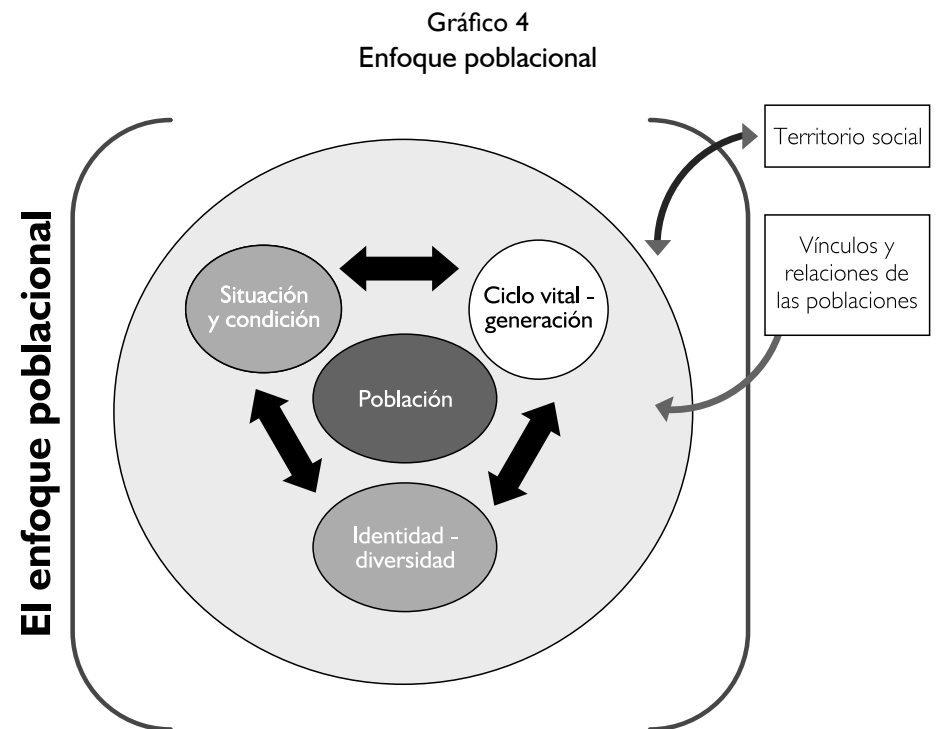
El segundo grupo de categorías se relaciona con lo que pretenden las políticas y, en general, se refieren al desarrollo humano y a la calidad de vida, a partir de entender y comprender las necesidades humanas y los satisfactores, las capacidades, las habilidades, las oportunidades y el reconocimiento.

En el momento no profundizaré en estos asuntos, pues ellos son el contenido de las presentaciones que siguen. Lo que pretendo es plantear algunas inquietudes que se relacionan con qué hablamos cuando hablamos de desarrollo. ¿Estamos hablando de desarrollo para quién? ¿La calidad de vida es un asunto de indicadores económicos o de felicidad? ¿Las necesidades y las capacidades de las personas varían de acuerdo con las características o, más bien, las oportunidades que tienen las personas son distintas? ¿Las oportunidades dependen de las características de las personas? ¿Qué significa proponer acciones o construir políticas a partir de los postulados del reconocimiento? ¿Qué proponer acciones o construir políticas a partir de postulados de la equidad y la justicia social?

El enfoque poblacional emerge como respuesta a las anteriores y otras preguntas. Desde el mismo se propone que para entender a las personas en sus contextos es necesario partir desde disciplinas como la demografía, la sociología, la antropología, la economía, la historia, la geografía, la biología y la psicología, entre otras. Cada una de ellas brinda postulados y propuestas distintas, fundamentales a la hora de la formulación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas. Entonces, las personas son el centro de las disciplinas y podríamos decir las personas primero, de acuerdo con el término de uno de los libros de Amartya Sen y Bernardo Kliksberg.

Para nosotros, el equipo técnico poblacional de la Secretaría Distrital de Salud, el enfoque poblacional es una orientación analítica que reconoce al ser humano individual y colectivo desde su integralidad, que centra la atención en las personas teniendo en cuenta las características de cada una de las etapas del ciclo vital-generación, en los procesos de identidad-diversidad (etnia, identidad, género, orientación sexual, campesinado), en las condiciones y situaciones (ejercicio de la prostitución, desplazamiento forzado, habitante de la calle, la discapacidad, privación de la libertad, conflicto armado, grupos de reinserta-

dos). Todo lo anterior en el contexto social, cultural, económico y político de los grupos e individuos<sup>6</sup> (véase el gráfico 4).



García, S., Ruíz, E., Díaz, T., Rozo, P., Montel, A., Espinosa, G. Equipo técnico ciclo vital. Secretaría Distrital de Salud. Bogotá. 2010

Finalmente, proponemos reflexionar partir de la identificación de los escenarios de la vida cotidiana en los que las personas pasan la vida, entre los que reconocemos la familia, el vecindario y la ciudad.

## Bibliografía

- Secretaría Distrital de Salud y Corporación Fergusson. (2007). La estrategia promocional de calidad de vida y salud, una vía hacia la equidad y el derecho a la salud. Cuadernillo dirigido a servidores públicos. Bogotá.
- Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. (2009). Perspectiva de ciclo vital. Lineamientos de salud pública. Dirección de Salud Pública. Bogotá.

<sup>6</sup> Equipo Técnico Poblacional. Enfoque poblacional. Secretaría Distrital de Salud-Dirección de Salud Pública. Bogotá, enero de 2011.



- ♦ Secretaría Distrital de salud. (2010). Equipo técnico Ciclo vital. Hacia una perspectiva generacional para la promoción de la calidad de vida y la salud. Lineamientos de salud pública.

## 2. El enfoque poblacional desde una perspectiva de *interseccionalidad* cultural

Pablo Jaramillo

Profesor asistente, Departamento de Antropología, Universidad de los Andes

### Introducción

Tal como está planteado, y como ha sido expuesto durante la introducción al seminario, el enfoque poblacional está atravesado por una tendencia más general en la política social y en las discusiones de las ciencias sociales sobre la necesidad de un concepto que se ha dado llamar *interseccionalidad*. Más adelante explicaré qué significa este concepto que, aun cuando no es un término explícito en los documentos que leí sobre el enfoque poblacional, sí está presente en toda la discusión. A continuación expondré cómo veo el enfoque poblacional y cómo algunas discusiones en torno al concepto de *interseccionalidad* aportan para la construcción colectiva.

Empezaré con un asunto de sentido común, una cosa con la que todos estamos familiarizados: se trata del hecho de que cuando nos encontramos con una persona tendemos a reconocer una cualidad común llamada humanidad –excepto en situaciones históricas extremas, como las situaciones de guerra racial, de negación de la otra persona como sujeto y de considerarlo como un objeto– y, *simultáneamente*, lo aprehendemos mediante determinado número de categorías.

Lo que tenemos en común es que somos humanos, pero a las personas no podemos aprehenderlas y procesarlas si no es por medio de unas categorías específicas que las clasifican en determinados sectores, segmentos o grupos, tales como clase, nacionalidad, generación, edad, sexo, etnia y raza, y esta es una pequeña muestra de la forma en que la gente tiende a clasificarse entre sí. No es, ni pretende serlo, una lista exhaustiva de las posibilidades, existen muchas más.

El asunto es que todos reconocemos ese aspecto en común de humanidad, y a la vez todas esas categorías distintas, mediante las cuales clasificamos a otras personas. Pero esas categorías no son iguales entre sí, no tienen orígenes iguales y las desigualdades a las que dan cabida tampoco son iguales entre ellas. Mostraré tres ejemplos frente a cómo distintas categorías juegan muy distinto entre sí, ejemplos de tres continentes, en tres épocas.

### Clase y raza

Durante el *apartheid*, el régimen de segregación racial que existió en Sudáfrica desde 1950 hasta principios de los años noventa, un sudafricano con medios económicos podía

apelar a los tribunales para ser considerado *de color* y no *negro*, lo que significaba una diferencia enorme de inclusión. Si durante el *apartheid* uno era una persona de color, era ciudadano sudafricano; si era negro era un poblador de uno de los distritos designados para este grupo, no era un ciudadano en sentido propio (cf. Wade, 2009). Este ejemplo nos muestra que no se trata, sencillamente, de “sumar” categorías, sino que las mismas tienen implicaciones muy distintas cuando van juntas que cuando se manifiestan por separado, si es que alguna sucede así (McClintock, 1995).

### Etnicidad y género

Varios estudios en Perú, cerca de Cusco, han demostrado que en determinadas poblaciones los hombres son considerados como *mestizos* mientras sus esposas como *indias*. Esto tiene que ver con que ellos salen a los pueblos a trabajar, mientras que ellas se quedan trabajando la tierra. Se generan así numerosas ideas en torno a producir la tierra, que hacen que las mujeres estén más cerca de ser consideradas indígenas, mientras los hombres están asociados a unos valores que tienen que ver con la modernidad, con trabajar en los pueblos, con recibir un salario, que los hacen concebirse a sí mismos como *mestizos* (De la Cadena, 2000, 1995). Como en el caso anterior, no es cuestión de sumar etnicidad y género, pues estas categorías son distintas e interactúan de forma distinta si se ponen juntas. Esta confluencia de categorías es una de las que ha recibido mayor atención en la política social y en los debates académicos.

### Nacionalidad, inclusión ciudadana y generación

Algunos estudios demuestran que las segundas generaciones de inmigrantes demandan derechos muy distintos a las primeras. Así, por ejemplo, en Inglaterra la segunda generación de inmigrantes jamaquinos hizo unas protestas en Brixton, un barrio de Londres, en las que decían: “A nosotros no nos basta ser considerados ciudadanos del imperio, necesitamos que nuestros derechos sean iguales a los de las otras personas británicas, pues en las políticas sociales no estamos siendo considerados en los mismos términos”.

El asunto es, ¿cómo reconstituir a partir de esta lista de categorías nociones concretas de ser humano? Para empezar, no todas las personas que “cabén” en estas categorías tienen nociones iguales de lo que significa ser *humano*, lo cual está relacionado directamente con lo que queremos llegar a ser y con las categorías que estamos tratando. A continuación me referiré a los modelos más comunes para dar cuenta de la tensión entre humanidad y sus categorías internas y los conflictos que implican. Posteriormente, trataré algunos modelos que buscan superar estas dificultades.

### Modelos aditivos

Una de las primeras opciones para abordar esta diversidad de categorías y reconstituir la humanidad a partir de ellas es lo que se ha llamado, de manera muy crítica, modelos aditivos (MacKinnon, 1989).

Este es un término que sirvió para criticar la adición de categorías y puede resumirse en la siguiente afirmación: “La mejor manera de aprehender a totalidad de una persona



es sumar la raza, el género, la nacionalidad, la etnicidad y la clase; si sumo todos estos aspectos me da, de alguna manera, una imagen del todo". Específicamente, la suma de todas las categorías da cuenta de la totalidad. Los modelos aditivos están enraizados con frecuencia en cómo hablamos en el lenguaje cotidiano sobre los otros. Por ejemplo, hablamos de la "doble" o "triple vulnerabilidad": como mujer, como indígena, como desplazada. La primera crítica que puede hacerse a estos modelos es que nadie sufre una discriminación aislada por una sola categoría, uno siempre está recibiendo clasificaciones simultáneamente. Los modelos aditivos tienen puntos a favor y en contra.

Entre las razones que los favorecen se cuentan que atraen la atención sobre la existencia de múltiples desigualdades, lo que tiene una función política importante. Decir que hay múltiples desigualdades, representadas en múltiples categorías, llama la atención de muchos actores sobre la existencia de estas desigualdades. Otro aspecto positivo es que en términos de política social es fácilmente incorporable, y eso es lo que en los planes de desarrollo y política social se ha llamado *transversalización* o *main streaming* (Moser, 2005). Así, por ejemplo, "transversalizar el género", implica poner el *plug-in*, para hablar con el idioma de las computadoras, a todas las políticas. En efecto, hablar aditivamente es más fácil de hacer que concebir la totalidad de las relaciones en conjunto.

Entre las razones en contra de los modelos aditivos se encuentra que algunas sumatorias de esas categorías no son tan relevantes: sólo porque a alguien se le ocurrió que es muy importante, por ejemplo, en determinado contexto, la sumatoria de clase y generación, entonces se vuelve importante. Pero, ¿lo es? Puede que sí y puede que no: en determinados casos es políticamente importante una sumatoria, en un contexto diferente lo son otras. No todas las sumatorias son iguales, y los modelos aditivos lo desconocen.

Otro aspecto importante es que no nos dice nada sobre para quiénes son relevantes las sumatorias cuando se les da importancia. "Sumemos categorías" omite una pregunta obvia: ¿para quién son importantes esas categorías y esa conjunción de categorías y de la conjunción de las desigualdades derivadas? El tercer punto en contra de los modelos aditivos es que genera competencias entre desigualdades, genera expresiones clásicas como, por ejemplo: "Es que la raza es peor que la nacionalidad", y, en consecuencia, produce competencia política entre quién es peor, y, claro, esto reproduce discursos como: "Yo soy más víctima que usted, entonces requiero más atención". Finalmente, los modelos aditivos enfatizan en las similitudes de las desigualdades y no en las diferencias. Las desigualdades de raza, por ejemplo, son muy diferentes a las de clase: exceptuando a Michael Jackson, para las personas negras resulta más fácil volverse rico que blanco. Enfatizan en que todas causan desigualdades, por tanto todas son iguales, pero en realidad son muy distintas. Estos problemas dan lugar a otro tipo de modelos que han dado en llamarse *interseccionales*, que trato a continuación.

### **Interseccionalidad (Creshaw, 1989, 1994)**

Como respuesta a esos puntos, en contra surge el concepto de *interseccionalidad*, que no es nuevo, viene de la crítica de muchos intelectuales y activistas, y de procesos políticos que después se convierten en políticas. Pues bien, la *interseccionalidad* es uno de esos procesos políticos derivado principalmente de activistas negras, que actualmente ha

venido a hacer parte de grandes procesos políticos. Creshaw (1989, 1991) lo planteó inicialmente para analizar la co-presencia de discriminaciones de clase, género y empleo en los Estados Unidos. McCall plantea el concepto como la "relación entre múltiples dimensiones y modalidades de relaciones sociales y formación del sujeto" (McCall, 2005: 1771). Lo que se está planteando con la *interseccionalidad* no es la coexistencia de varias categorías; consiste, mejor, en la relación entre esas categorías, atiende a cómo las categorías se relacionan juntas y juegan distinto entre sí.

Como se dijo, este concepto viene de algunas activistas negras estadounidenses. Así, por ejemplo, Bell Hooks (1982) planteó el concepto, aun cuando no el término, en los años ochenta, cuando criticaba a los movimientos de los derechos civiles afroamericanos y a las feministas por igual, por ignorar, ambos, a las mujeres negras como una intersección particular. Al movimiento de los derechos civiles afroamericanos lo criticaba porque estaba representando los intereses de hombres afroamericanos, y lo acusaba de ser un movimiento masculino; a las feministas les decía que estaban representando intereses de mujeres blancas de clase media.

Como término, la *interseccionalidad* fue planteado durante los años noventa y ha tenido acogida en procesos políticos actuales. Su incorporación en contextos nacionales y locales ha sido difícil, aun cuando veo el enfoque poblacional encaminado directamente hacia la integración implícita en el concepto.

La acogida mundial al enfoque ha sido mayor. Así, la conferencia mundial contra el racismo (Durban, 2001) (Yuval-Davis, 2006) y las diversas regulaciones antidiscriminación existentes en la Unión Europea (Schiek, 2009), empiezan a mostrar que en las desigualdades hay una *multidimensionalidad*, y están llevando progresivamente a que el concepto de *interseccionalidad* se integre mejor en términos de políticas concretas. Como con los modelos aditivos, las *interseccionales* tienen también ventajas y desventajas.

Entre las primeras está que captura mejor la complejidad de la co-presencia de varias formas de discriminación y de desigualdad. Además, permite análisis más detallados de las situaciones de desigualdad como una situación donde conviven varias formas de discriminación. Entre las desventajas se puede resaltar que en la política social ha sido difícil de expresar la *interseccionalidad*; se puede decir que no es fácil hacer políticas *interseccionales* y en los regímenes institucionales y legales imperantes es mucho más práctico hacer políticas aditivas. Finalmente, la *interseccionalidad* no supera necesariamente la tendencia a atacar la discriminación mediante la prohibición sobre el uso de las categorías, sin atacar las causas.

Con todo, representa un avance con respecto a las respuestas a la desigualdad basadas en las políticas de la identidad. Es un desafío para los paradigmas multiculturales, pues implica análisis más críticos sobre la unidad y la homogeneidad de los grupos, reconociendo que desde estos hay desigualdades internas (Kenny, 2004; Hancock, 2007). Además, implica un análisis más detallado sobre por qué unas categorías llegan a ser "reconocidas" y otras no (cf. Van Cott, 2000: para el caso colombiano). Por otro lado, la *interseccionalidad* obliga a repensar cómo trabajan las instituciones y las organizaciones. Las listas de comprobación, aditivas por naturaleza, resultan contraproducentes, por



ejemplo. También nos invita a imaginar de nuevo los métodos de consulta y educativos de proyectos y programas (Verloo, 2006); pero, sobre todo, a volver a pensar las relaciones con los involucrados.

#### Elementos para la discusión

Sugiero tres nodos fundamentales para desarrollar propuestas *interseccionales*. Primero, en las políticas es necesario integrar *interseccionalidades* concretas. Otra forma de decir esto es que los sujetos de las políticas son las personas y no los problemas sociales. Para el caso concreto del enfoque poblacional, esto se traduce en preguntas como: ¿cuáles son las interacciones en los contextos específicos de la aplicación del plan de intervenciones colectivas? ¿Cuáles son las pertinentes para las personas que están siendo beneficiarias por el plan? Y, ¿cuáles son las intersecciones pertinentes para la política? Lo que para la gente es importante debería serlo también para las políticas. Necesitamos, sobre todo, métodos que sean *transdisciplinarios*, y aproximaciones distintas a los datos. Es necesario generar estándares de investigación empírica y teórica sobre el enfoque poblacional, que nos lleven a entender las relaciones en el origen de la desigualdad.

Segundo, es necesario hacer la pregunta por la representación, junto a la discusión más común en torno problema del reconocimiento de las personas, de la redistribución para superar la desigualdad. Es necesario preguntarse quiénes cuentan como miembros para ser beneficiarios y de acuerdo con qué preceptos. Esto es lo que se llama el enfoque tridimensional de la desigualdad (Fraser, 2008) o lo que se ha denominado injusticia política ordinaria, es decir cuando las personas ni siquiera tienen derecho a exigir derechos. Eso es lo que primero merece cuidado en el asunto del enfoque poblacional, ¿quiénes están siendo visibilizados y reconocidos como beneficiarios en potencia?, ¿quiénes cuentan como miembros diferenciados y quiénes no?, ¿quiénes cuentan como beneficiarios bogotanos?, ¿cuáles son los procedimientos para reconocerlos? Esto es algo que se debe tener en cuenta si se toma en serio el enfoque poblacional.

Finalmente, el enfoque poblacional debe integrar los procesos políticos locales. Asumir las intersecciones relevantes de las personas beneficiarias como engranajes fundamentales del enfoque poblacional. Se requiere cerrar la brecha entre lo que los usuarios consideran pertinente y las intersecciones que la política distrital y nacional consideran prioritarias.

#### Bibliografía

- ♦ Crenshaw, Kimberle. 1989. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. University of Chicago Legal Forum:139-168.
- ♦ -. 1991. "Mapping the Margins: Intersectionality, Indentity Politics and Violence against Women of Color". *Stanford Law Review* 43 (6):1241-1299.
- ♦ De la Cadena, Marisol. 1995. "Women Are More Indian": Ethnicity and Gender in a Community near Cuzco". En B. Larson y O. Harris (eds.). *Ethnicity, Markets, and Migration in*

*the Andes. At the Crossroads of History and Anthropology*. Durham and London. Duke University Press.

- ♦ -. 2000. *Indigenous Mestizos: The politics of race and culture in Cuzco, 1919-1991*. Durham. Duke University Press.
- ♦ Fraser, Nancy. 2008. *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world*. Cambridge; Malden, MA. Polity.
- ♦ Hancock, Ange-Marie. 2007. "When Multiplication doesn't Equal Quick Addition: Examining Intersectionality as a Research Paradigm". *Perspectives on Politics* 5 (1):63-79.
- ♦ Hooks, Bell. 1982. *Ain't I a woman: Black women and feminism*. London. Pluto.
- ♦ Kenny, Michael. 2004. *The politics of identity: Liberal political theory and the dilemmas of difference*. Cambridge. Polity Press.
- ♦ MacKinnon, Catharine A. 1989. *Toward a feminist theory of the state*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- ♦ McCall, Leslie. 2005. "The Complexity of Intersectionality". *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 30 (3):1771-1800.
- ♦ McClintock, Anne. 1995. *Imperial leather: Race, gender and sexuality in the colonial contest*. New York; London. Routledge.
- ♦ Moser, Caroline. 2005. "Has gender mainstreaming failed? A Comment on International Development Agency Experiences in the South". *International Feminist Journal of Politics* 7 (4):576-590.
- ♦ Schiek, Dagmar. 2009. "From European Union non-discrimination law towards multidimensional Equality Law for Europe". En D. Schiek y V. Chege (eds.). *European Union Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives on Multidimensional Equality Law*. New York. Routledge-Cavendish.
- ♦ Van Cott, Donna Lee. 2000. *The friendly liquidation of the past: The politics of diversity in Latin America*. Pittsburgh; [Great Britain]: University of Pittsburgh Press.
- ♦ Verloo, Mieke. 2006. "Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union". *European Journal of Women's Studies* 13 (3).
- ♦ Wade, Peter. 2009. *Race and sex in Latin America*. London: Pluto Press.
- ♦ Yuval-Davis, Nira. 2006. "Intersectionality and Feminist Politics". *European Journal of Women's Studies* 13 (3):193-209.



### 3. El enfoque poblacional desde una perspectiva del reconocimiento

Aleida Fernández Moreno, TO PhD

Docente de la Universidad Nacional de Colombia, terapeuta ocupacional, magíster en desarrollo educativo y social, doctora en ciencias sociales, niñez y juventud.

Agradezco a los organizadores de este seminario por la oportunidad de compartir los planteamientos de la teoría del reconocimiento.

Para empezar, es importante traer a colación a Paul Ricoeur (2006), quien en su libro *Los caminos del reconocimiento* plantea que el primer camino a través del cual el reconocimiento sigue el itinerario de la identificación está en Immanuel Kant y René Descartes. Con Kant, reconocer es identificar, pero no en el sentido de distinguir, sino de relacionar.

En el segundo camino, el reconocimiento fue superado por otra visión más completa, desde las formulaciones de Henri Bergson y Amartya Sen, en las que el reconocimiento se hace a partir de las capacidades de las personas, hipótesis nueva que da un vuelco hacia el desarrollo humano y una mirada hacia la persona.

En el tercer camino aparece la hipótesis de Hegel y Axel Honneth, quienes hacen referencia al reconocimiento recíproco y, específicamente, a que el reconocimiento tiene un carácter inter subjetivo: es un reconocimiento entre los sujetos. En ese orden de ideas, Ricoeur plantea que la forma y expresión más elevada del reconocimiento es la trabajada por estos dos autores, Hegel y Honneth. Me centraré en este aspecto, no sólo en el reconocimiento como identificación al que hacía alusión Pablo Jaramillo en su ponencia.

#### La tensión entre la redistribución y el reconocimiento

El interrogante que surge es: ¿redistribución, reconocimiento o ambas? Y es precisamente este dilema el que genera tensión, porque se ha visto que muchos colectivos, cuyos derechos han sido vulnerados, han reivindicado sus derechos y han obtenido “beneficios”. Por ejemplo, los afroamericanos en Estados Unidos obtuvieron subsidios, que se prolongaron en el tiempo. Lo anterior hizo que algunos sectores los consideraran aprovechados de una condición que no merecían, y de eso se trataba. Por ejemplo, el tener cupos en las universidades. ¿Por qué se tenía que decir que para este grupo había equiparación de oportunidades? ¿Y los demás? ¿Qué pasó con los términos de igualdad?

Algunas políticas de redistribución, especialmente las que tienen connotación de tener “beneficiario”, tienen unas condiciones negativas porque, finalmente, estigmatizan a las poblaciones.

Otros autores, como Nancy Fraser, plantean que para lograr la justicia social son necesarios la redistribución y el reconocimiento. Charles Taylor es quien expone que el reconocimiento se basa en algo muy importante: la identidad que crea la autenticidad.

Vuelvo a llamar la atención en las ideas de Axel Honneth, quien plantea el reconocimiento intersubjetivo, el de la tensión en una lucha del reconocimiento frente al des-

precio social. Para este autor, la redistribución es la base del reconocimiento. Él expresa que la teoría del reconocimiento surge porque hay una realidad social –ética del reconocimiento–, realidad que se revela en una teoría social y puede utilizarse para evaluar si existe un cambio social. Por ejemplo, una concepción de justicia que sea favorable para todo el colectivo de personas y poblaciones que habitan un país, de modo que permita articular cómo la *interseccionalidad* puede ser una perspectiva para las personas afectadas por el desprecio. De igual forma, se refiere a que desde la psicología moral hay una fuerza que dice que *yo defiando mis derechos*.

Cuando se habla de reconocimiento en Honneth es posible identificar tres grandes esferas: amor, ley y logro. Hay una dinámica en la que una esfera va influenciando la otra; la primera es la del *amor* y se desarrolla fundamentalmente dentro de las familias, pero también en las relaciones afectivas y de cercanía. Para lograr este espacio lo más importante es ganar la *autoconfianza*, como cuando el niño sabe que sus padres le resolverán las necesidades de alimentación, vestido y protección, y que en cualquier momento que enferme habrá alguien de la familia dispuesto a cuidarle, en cualquier etapa del ciclo vital.

Para esta esfera la *necesidad* es lo prioritario de atender. Honneth dice luego que cuando salimos de nuestra casa la relación se da con las instituciones, y plantea que la *ley* ubica a la persona en el ámbito de lo público, que se da en relación con las instituciones y la sociedad amplia, cuyo efecto más importante es el *auto-respeto*.

Lo importante de atender aquí es la igualdad jurídica. Luego, el reconocimiento se funda en la idea de que se valora algo que tiene que ver con el *logro*, que es el reconocimiento vinculado a la *valoración social* en esa relación social que le permite a las personas dirigirse a sus capacidades y a sus cualidades, se genera la *autoestima*, pero también la estima de los demás, por eso es intersubjetivo, porque se relaciona con las otras personas. Se atiende al principio de éxito.

Si todo esto funcionara así, en la dialéctica que propone Honneth se diría que “ser reconocido es importante, pero también el hecho de reconocer”, lo que encontré en mi investigación doctoral: el *auto-reconocimiento*, como punto de partida; el reconocimiento de las propias capacidades, de las habilidades y de lo que quiero llegar a ser. Es importante hacer referencia entonces al interrogante de ¿quién soy yo?, presente en este seminario.

Cuando dentro de estas esferas el funcionamiento es óptimo, se logran la *autoconfianza*, el *auto-respeto* y la *autoestima*. Es posible decir entonces que hay un *reconocimiento cuando me reconozco, reconozco a otros y, sobre todo, soy reconocido* de acuerdo con características particulares que decido poner en juego, tales como etnia, sexo, diversidad funcional –ampliamente denominado como discapacidad–, diversidad sexual, religión, nacionalidad y muchas otras. No obstante, el conflicto emerge.

Honneth pone la tensión permanente entre el reconocimiento con el desprecio y la humillación social, que tiene tres esferas con un carácter muy negativo. Lo plantea en términos del maltrato físico, pero también psicológico, la privación de los derechos. Casi todos los grupos llamados vulnerables tienen listas extensas de la vulneración de los derechos. En último lugar considera la degradación del valor social, que se llama la



humillación y la ofensa. Todo esto tiene unas connotaciones muy negativas, porque en la persona produce inseguridad, desconfianza y estigmatización, que es “señalar o estigmatizar” al otro por alguna de sus características.

Entonces, hay desprecio cuando:

- “Se tiene una mala opinión de las personas de otros países antes de conocerlas”. Si por mi aspecto físico alguien me dice *sudaca*, podría decir yo, pero mire en mi país tengo un estatus alto porque trabajo en la Universidad Nacional de Colombia, porque tengo un título de doctorado, en fin. ¿Por qué entonces alguien, sólo por mi apariencia, puede juzgarme peyorativamente?
- “Considerar a alguien bueno o malo por sus características físicas”: elementos que tienen una connotación de desprecio y de humillación.
- “Cuando se aparta a una persona por su raza o por su color”.
- “Burlarse de otros porque nos consideramos mejores”, por la forma de vestir, por el atuendo, por la forma de hablar, sin tener en cuenta que existen diversas condiciones que nos caracterizan.

Luego, todas esas condiciones de desprecio nos marcan.

En mi investigación para la tesis doctoral encontré una serie de respuestas frente al desprecio y hago énfasis en las respuestas de *protección, resistencia y reclamación de derechos*:

- *Protección*. Los jóvenes que participaron en la investigación pedían protección a los maestros cuando eran agredidos por sus compañeros, pero la mayoría de las respuestas eran: “Quédese aquí en la sala de profesores, no salga al descanso”; se vulneraban entonces otros derechos, ya que ese tipo de *protección* tiene que ver con respuestas como aislarse y autoexcluirse.
- *Resistencia*. ¿En qué sentido?, ignorar a los otros, no responder en ninguna forma o, por el contrario, si se era agredido, agredir a su vez.
- *Reclamación de derechos*. Para los que tenían un poco más de formación y habían sufrido unas humillaciones muy fuertes, empezar a exigir verbalmente o por escrito el cumplimiento de las normas y de los derechos en general.

Estas fueron las tres grandes respuestas que encontré en los entrevistados.

Como hay una tensión entre el reconocimiento y entre el desprecio, hay una lucha por el reconocimiento, donde la autoconfianza, el autorespeto y la autoestima tienen que enfrentar y hacer contrapeso a la inseguridad, la desconfianza y la estigmatización.

## Reflexión. *La política de la diferencia* (Young, 2000)

De acuerdo con esta autora:

Como mujer blanca, heterosexual, de clase media, capacitada físicamente y no anciana, no puedo pretender hablar por los movimientos radicales de *personas ne-*

*gras, latinas, indígenas, gente pobre, lesbianas, gente anciana y discapacitados*. Pero el compromiso político con la justicia social que motiva mis reflexiones filosóficas me dice que al mismo tiempo no puedo prescindir de ellos.

Diálogos como el que producen seminarios como este nos debe llevar a no fraccionarnos, porque esto genera desigualdades y mayor iniquidad, y en términos de política pública hace que los recursos se pierdan, los programas se dupliquen y que muchas personas queden por fuera de aquello que se supone es para todos.

## Resultados de la lucha por el reconocimiento

Echavarría (2008) propone:

- Aceptarse y reconocerse como diferente
- ↓
- Estar dispuesto a desafiar el desprecio social
- ↓
- Enseñarle al otro a vivir con mi diferencia

Aquí es fundamental el individuo que ha podido desafiar el desprecio social, al enfrentar la lucha por el reconocimiento, y que ha dado un salto cualitativo que lo sitúa como ciudadano. Así se pone en juego todo lo que la persona es para enseñarle al otro a vivir con la diferencia.

Esto tiene unas implicaciones desde el enfoque poblacional: que todas las poblaciones tienen derecho a ser reconocidas y respetadas por su humanidad. En la diversidad se invita a vernos y a valorarnos.

## Bibliografía

- ♦ Honneth, A. 1997. *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica-Grijalbo.
- ♦ \_\_\_\_\_. 2006. “Redistribución como reconocimiento: Respuesta a Nancy Fraser”. En *¿Redistribución o reconocimiento?* Madrid: Morata.
- ♦ Honneth, A. y Margalit, A. 2001. Recognition. Backwell Publishing on behalf of the Aristotelian Society. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/4107035>
- ♦ Ricoeur, P. 2006. *Los caminos del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ♦ Young, I. M. 2000. *La justicia y la política de la diferencia*. Barcelona: Cátedra.



## 4. El enfoque poblacional desde la perspectiva del fortalecimiento de la institucionalidad<sup>7</sup>

Carlos Valerio Echavarría, PhD

Profesor de la Universidad de la Salle, Facultad Ciencias de la Educación

[...] La evaluación del desarrollo no puede divorciarse de las vidas que la gente puede vivir y de la libertad que pueden disfrutar [...]. Su valor tiene que depender de su impacto en las vidas y las libertades de las personas implicadas, que debe ser central para la idea de desarrollo (Sen, 2010: 377-378).

Que la institucionalidad pública proponga en sus políticas una perspectiva de desarrollo enfocada en las vidas humanas, afirma Sen (2010), implica que, adicionalmente, se reflexione sobre las relaciones intrínsecas entre desarrollo y democracia, pues mediante estas se evidencian los vínculos estrechos entre desempeño económico, oportunidades sociales, voces políticas y razonamientos públicos. De acuerdo con Sen, estos cuatro campos de acción han mostrado signos de cambio que han producido compromiso político por parte de los Estados democráticos y sus instituciones para superar la desigualdad y la iniquidad y proponer condiciones de vida distintas para sus ciudadanos. Las reclamaciones que hacen los variados grupos de ciudadanos para que los Estados consideren sus condiciones de vida, sus necesidades y sus libertades como parte de la construcción social, política, cultural y económica de país, son algunos ejemplos de lo importante que está resultado que la libertad democrática se emplee para mejorar la justicia social y alcanzar una política más justa. No obstante, dice Sen, este no es un proceso automático, sino que requiere de la participación de los ciudadanos políticamente comprometidos. En palabras del autor:

El éxito de la democracia no consiste únicamente en disponer de la más perfecta estructura institucional imaginable. Depende ineludiblemente de nuestros patrones reales de conducta y del funcionamiento de las interacciones políticas y sociales. No hay esperanza de confiar el asunto en las manos seguras del virtuosismo puramente institucional. La operación de las instituciones democráticas, como la de otras instituciones, depende de las actividades de los agentes humanos que utilizan las oportunidades para las realizaciones razonables (Sen, 2010: 338).

De acuerdo con estos planteamientos, en las sociedades democráticas las políticas públicas deben ser asumidas como una dimensión fundamental de la actividad política, que no sólo se perfila como un mecanismo de interlocución entre los ciudadanos y las instituciones estatales, los partidos políticos y la sociedad civil en general, sino también como una opción dialogada que proponga orientaciones normativas con la pretensión de regular los procesos, los procedimientos y las acciones de las instituciones públicas,

para que estas garanticen y restituyan los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, diría Sen (2010), aunque el reconocimiento de los derechos humanos puede inspirar la creación de nuevas legislaciones, de nuevas políticas y de mecanismos coercitivos alternativos necesarios para garantizar las libertades humanas, resultaría confuso derivar solo de allí una definición de derechos. En otros términos, los derechos humanos más que constituirse en leyes en sí mismas, deben ser comprendidos como poderosas reivindicaciones morales que pueden ser promovidas no sólo por vías legislativas y por medios educativos, deliberativos y de organización de la sociedad civil. En términos de Sen:

Los medios y los métodos de impulsar la ética de los derechos humanos no tiene que confinarse tan sólo a la elaboración de nuevas leyes (aun cuando a veces la legislación viene a ser la manera correcta de proceder) [...] los cambios necesarios tendrían que acometerse por otras vías, incluidas la denuncia y la crítica en los medios, la agitación y los debates públicos. A causa de la importancia de la comunicación, la abogacía pública, la denuncia y la discusión pública informada, los derechos humanos pueden tener influencia sin depender necesariamente de legislación coercitiva (Sen, 2010: 397).

Esta doble implicación de los derechos humanos como orientadores del sentido de las leyes y como reclamaciones éticas que exigen un posicionamiento social, cultural y político por la vía de la participación ciudadana, deriva, así mismo, en dos tipos de responsabilidades. La primera, de las instituciones públicas, que tienen el deber moral y político de reconocer y comprender las necesidades, las motivaciones y los intereses de los ciudadanos, para que la implementación de programas y acciones sea más pertinente; y la segunda, de los ciudadanos, quienes tienen la responsabilidad de participar en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas para que sean lo suficientemente plurales, incluyentes y equitativas. Asumir responsabilidades de esta naturaleza obliga a que los diseñadores de políticas públicas dialoguen constantemente con los beneficiarios para retomar en el contenido de las políticas, así como en sus programas, primero, aquellos aspectos que el ser humano considera vitales para su vida, tales como vivir en condiciones de justicia social, de calidad de vida y de dignidad humana; y, segundo, las motivaciones y las expresiones de las libertades humanas que marcan trayectorias de diversidad. El reto de toda política pública es comprender y responder a la pregunta ¿cuáles son los intereses de los implicados en el diseño, implementación y evaluación de una política para preservar la justicia social? Responderse a este cuestionamiento lleva a que diseñadores y beneficiarios de políticas públicas reconozcan el funcionamiento humano, así como las capacidades que requieren para su dignificación. Sobre estos aspectos, Nussbaum (2008) plantea que uno de los retos de las sociedades democráticas es proponer normas, leyes y valores que trasciendan las fronteras culturales, nacionales, de religión, de raza, de clase, de orientación sexual, y contribuyan a la dignificación de los seres humanos, de cuyos sentidos se esperan instituciones que preserven las libertades y las oportunidades para todos, tomando como criterio de acción: «que cada ser humano sea un fin y no un instrumento». Como fuente de participación activa de ser capaz de ser digno por sí mismo y con planes para realizar su propia vida y para vivir.

<sup>7</sup> Conferencia en el marco del Seminario poblacional organizado por la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. 30 de marzo de 2011.



Para llevar a cabo el enfoque de las capacidades<sup>8</sup> y hacer de este ideal normativo una praxis política y un criterio substancial del ejercicio ciudadano y del diseño, puesta en marcha y evaluación de una política pública, que de acuerdo con Nussbaum (2008), implicaría llevar a cabo un enfoque de las capacidades y comprender el papel cumple la compasión en la vida pública.

Dicha relación con una estructura constitucional y legal que cabe esperar respalda ciudadanos de un amplio espectro de ideas religiosas y seculares, esto es de ciudadanos de distintas concepciones, comprensiva de bien y, por tanto, de la diversidad y las diferencias de sexo, de etnia, de orientación sexual y de capacidades cognitivas y físicas. Parte, entonces, de preguntarse ¿cómo es posible cultivar la compasión en una cultura pública de la democracia liberal? ¿Hasta qué punto podría basarse en esta motivación, que se sabe infalible e imperfecta?

La respuesta a estas preguntas radica, según la autora, en afirmar que toda concepción política debe interesarse por las motivaciones de los ciudadanos, no solo para confirmar que la concepción es viable, sino también para cerciorarse que tiene posibilidades reales de permanecer estable en el transcurso del tiempo.

Esta afirmación pone en la escena de la discusión la relación entre la compasión y las instituciones sociales, que deberá ser comprendida desde una orientación dialéctica. Esto significa entender que los individuos compasivos construyen instituciones y las instituciones, a su vez, influyen en el desarrollo de la compasión de los individuos. En otras palabras, las instituciones enseñan a los ciudadanos concepciones definidas de los bienes elementales, de la responsabilidad y del interés adecuado por los demás, las cuales darán forma a la compasión que aprenden los ciudadanos.

Ahora bien, de acuerdo con Nussbaum la compasión como criterio público de restitución de derechos requiere del juicio de que ocurren cosas graves y malas a otras personas sin que medie ningún fallo por su parte. De acuerdo con este presupuesto de la tragedia, se imagina que una persona dotada de una dignidad humana se ha visto lesionada en una medida muy grande por la vida. Lo cual sitúa al sujeto en una condición de digno y de necesitado. Digno en cuanto seres humanos, agentes dotados, con capacidad para hacer y para ser; pero también víctimas en cuanto padecen el dolor y el desprecio. De igual manera, cuando se contempla a otras personas como víctimas se ve algo verdadero sobre ellas y sobre la vida; se advierte que las personas pueden ser dañadas en gran medida, de modo que no podemos evitar ni con nuestro mejor esfuerzo. Estas condiciones de víctima brindan a las personas de buena voluntad fuertes motivos para hacer algo ante los desastres, llevando así consuelo a los afligidos. La víctima muestra algo sobre nuestras propias vidas; ilustra la vulnerabilidad y la desgracia que todos podríamos padecer; que no somos tan diferentes de las personas cuyo destino observamos y que tenemos en consecuencia razones para temer reveses parecidos.

Si bien la víctima, afirma Nussbaum, nos alerta de que hay algo que no está bien, que padece una condición de iniquidad social que no se ha causado ella misma y la contem-

plamos en el sentido de que vemos su soledad, su pobreza o su enfermedad o su frustración, también nos vemos impulsados por la obra a observarla como un ser capaz de distintas formas de actividad. Esto es, nos percatamos de su incapacidad para ser activo en algunas esferas de su vida, pero que en otros sentidos sigue siendo muy activo. En condiciones como estas es cuando es necesario aprender de la asistencia.

Las instituciones, de acuerdo con Nussbaum, pueden fomentar, disuadir y conformar de diversas maneras las emociones que impiden una compasión adecuada, tales como la vergüenza, la envidia y el asco, y, fortalecer y promover aquellos juicios y prácticas que ayudan a su ampliación, tales como la valoración y explicitación pública de que a los ciudadanos les ocurren cosas graves y malas que no dependen de ellos y que es necesario atender.

Las instituciones deben preservar las libertades y aceptar que, en esencia, somos distintos, pensamos distinto, y que las oportunidades son para todos; se trata de que comprendan que todos tenemos *derecho a tener derechos*. Para buscar que cada ser humano sea un fin y no un instrumento, la política no debe ser para instrumentalizar ni para arrebatarse la humanidad de las personas, sino para dignificar, para que cada ser se reconozca como un ser digno de felicidad y participe de la dignificación de otros, para construir capacidad de tener planes y proyectos.

Orientar las acciones de las instituciones a preservar las libertades requiere, primero, del diseño de normas que contribuyan a la dignificación humana, a la vida buena y al florecimiento humano; normas que impidan la colonialidad y garanticen las condiciones mínimas para ser feliz, amarnos, crear. Segundo, de ciudadanos fortalecidos políticamente, que reconocen las capacidades propias y las de los otros, aprenden a construir en la diferencia desde la diferencia, se involucran en la construcción de marcos normativos y se vinculan solidariamente a ellos para preservarlos y ampliarlos cuando sea necesario, que valoran y evalúan las realizaciones de las instituciones con base en criterios de dignificación humana; y que reconocen las capacidades centrales para el funcionamiento humano y las promueven en su interacción cotidiana.

## Bibliografía

- ♦ Sen, A. 2010. *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.
- ♦ Echavarría, C. V. 2009. "La formación avanzada en clave ética, moral y política ¿Por qué y para qué la formación política y para la ciudadanía en Colombia?". *Revista Actualidades Pedagógicas* 54: 212-225.
- ♦ Nussbaum, M. 2008. *Paisajes del pensamiento. La inteligencia de las emociones*. Barcelona: Paidós.

<sup>8</sup> Tomado de Echavarría, 2009.



## Relatoría de reflexiones conceptuales

Solángel García Ruiz, TO MA  
Coordinadora del equipo técnico poblacional  
Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, Dirección de Salud Pública

Abrir las ventanas, mirar el horizonte, ver el universo y mirarlo con distintos ojos es una propuesta que ha sido nutrida por los distintos puntos de los panelistas.

Mediante su exposición, Pablo nos permite comprender el mundo a partir de lo que se llama *interseccionalidad*, que es más que “sumar”. Se trata de entendernos en el juego de las condiciones y características, encontrando los más y los menos, ejercicio que nos invita a reflexionar acerca de la importancia de las personas para la política. ¿Quiénes son los más beneficiados? ¿Quiénes cuentan como miembros diferenciados y cómo hacer la *interseccionalidad* a partir de las políticas?

Marcela, por su parte, nos invita a reflexionar a partir de la multiculturalidad con énfasis en la igualdad, en la dignidad, el concepto de respeto, los sentimientos morales, la identidad colectiva y el reconocimiento, todo ello en el marco de los derechos diferenciados.

Aleida, a partir de sus reflexiones de reconocimiento, hace énfasis en las tensiones entre el reconocimiento intersubjetivo, el desprecio social y el planteamiento de políticas a partir de ello. El reconocimiento es visto desde las esferas del amor –la del ser y la familia, en la esfera de la ley– la que se comparte afuera de la casa, y en la esfera del logro que tiene que ver con la manera en que los otros nos valoran.

Aquí es donde aparece el juego de: “Me reconozco, reconozco a otros y soy reconocida”. Y concluye con la lucha por el reconocimiento que significa aceptarse como diferente, estar dispuesto a desafiar el desprecio social y enseñarle al otro a vivir en esta diferencia.

Carlos Valero, por su parte, nos invita a reflexionar sobre la institucionalidad, y seguramente podemos interpretarlo desde la institucionalidad en la que participamos como parte del sector público, cuyo centro es el funcionamiento humano, en sus palabras seres humanos con historias, geografías y sentimientos. Plantea además la tensión o la interacción entre esos principios vitales de la interacción y la motivación humana.

Al reflexionar desde la práctica debemos saber y entender si los postulados que tenemos y que proponemos están relacionados con la felicidad de la gente, de nosotros, quienes vivimos en esta ciudad y compartimos, buscando el equilibrio entre las normas y los valores, que trascienda las fronteras para la dignificación de los seres humanos.

Estas conferencias nos dejan a nosotros, como personas parte de las instituciones del gobierno distrital reflexiones sobre:

- Nuestras tareas, que debe basarse en la dignificación del ser humano.

- El reconocimiento de las capacidades como parte medular para el funcionamiento humano y promover la interacción cotidiana.
- Reconocer las adversidades.

## Conclusiones

Una vez los participantes hacen las preguntas y los panelistas las responden, es posible concluir que se trata de una reflexión individual a partir de nuestro quehacer en el sector que estamos trabajando o dentro del Plan de intervenciones colectivas.

A partir del trabajo podemos pensar:

1. ¿Debemos seguir hablando de enfoque poblacional, es necesario ponerle nombre?
2. Este es un ejercicio que pretende acercar el discurso de la política desde la academia al discurso de la vida práctica de quienes somos hacedores de las mismas. ¿Cómo nutrir la práctica desde la academia? ¿Cómo nutrir la academia desde la práctica?
3. No todo es blanco o negro, como la mezcla entre el café y la leche del cuento de la mañana. Requiere que desarrollemos habilidades y conocimientos que nos permitan entender, en nuestro caso, a los habitantes de Bogotá desde varias ópticas, a nosotros desde puntos de vista distintos, distantes y diversos.
4. ¿Cuáles son las orientaciones a los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas poblacionales? ¿Cuáles son las orientaciones para las acciones? ¿Cómo tener en cuenta estos postulados y los que sólo se enunciaron?



## Capítulo 2

# El enfoque poblacional – Mesas de trabajo



## Capítulo 2

### El enfoque poblacional - Mesas de trabajo

#### 1. Mesas de trabajo

Guía

Tatiana Díaz, MD

*Política de adultez. Coordinadora de la actividad*

Patricia Roza, OD

*Política de infancia y adolescencia. Relatora de la actividad*

La segunda parte de la jornada funcionó con mesas de trabajo, para intercambiar conocimientos y experiencias que brindaran elementos para comprender mejor las políticas poblacionales

Se organizaron entonces grupos de quince personas, en los que se encontrara por lo menos una de cada una de las políticas poblacionales.

Cada grupo contó con una propuesta de decreto (véase el anexo I), a partir de la cual desarrolló la discusión, a partir de las siguientes preguntas:

1. ¿Qué opinión tienen de este decreto?
2. ¿Qué criterios se deben tener en cuenta para la construcción de políticas poblacionales?
3. ¿Cuáles son los aportes o las propuestas para avanzar en la elaboración del enfoque poblacional?

Las conclusiones fueron presentadas por un miembro del grupo en plenaria.



### Conclusiones Mesa 1

Coordinadora  
Astrid Montel  
*Secretaría Distrital de Salud, Dirección de Salud Pública, Área de Análisis y Políticas*

Relatora  
Sandra Ramírez  
*Hospital San Cristóbal, Salud Pública, ámbito comunitario*

Participantes

Nombre	Entidad
Marcela Montenegro	Hospital San Cristóbal
Yadira Cruz Aguilera	Hospital Vista Hermosa
Nadia Arévalo Herrera	Hospital Centro Oriente
Sonia Liscano	Hospital Vista Hermosa
Janeth Correcha Rivera	Hospital Rafael Uribe Uribe
Ana Raquel Utría	Secretaría Distrital de Salud
Adriana Ruiz	Secretaría Distrital de Salud
Sandra Ramírez	Hospital San Cristóbal
Astrid Montel	Secretaría Distrital de Salud

### Desarrollo de la discusión

Se inició con la presentación de las integrantes de la mesa, se leyó luego la guía de trabajo y se eligió a Nadia Arévalo para representar a la mesa en la plenaria general.

La coordinadora leyó el decreto y a medida que lo leía preguntaba si había preguntas. El grupo manifestó entonces que consideraba el texto denso. La coordinadora resaltó la complejidad de la política de habitantes de la calle y la falta de equidad en el texto analizado.

La coordinadora mencionó a continuación que el derecho central que se vulnera en el decreto de política es el derecho a la igualdad. Lo cual se evidencia en el marco general del decreto en donde se enuncian los seis principios, y el artículo 5° que amplía el fortalecimiento a los habitantes de la calle a costa de un recurso para salud del 90% y el 10% a las demás poblaciones.

La mesa cuestionó entonces:

- ¿Qué tan adecuado es plantear acciones destinadas a un solo grupo poblacional, el de habitantes de la calle, en oposición a la propuesta de los expositores sobre la igualdad y la equidad, que incluyan todas las poblaciones?
- Estar en la calle es una decisión libre, ya que quienes viven allí pueden optar por rehabilitarse.
- Bogotá tiene dinámicas diferentes en cada localidad, por lo que cuando se destinan los recursos esto debe tenerse en cuenta. Por tanto, ¿cómo se distribuirían los recursos para otras poblaciones más necesitadas?

- Aun cuando otras poblaciones han sido relegadas, ¿por qué la prioridad es la población que habita las calles? ¿Cuál es el criterio para elegir las poblaciones en una política?
- ¿Quién distribuye los recursos? En la mesa se contestó que la administración distrital con base en el plan de desarrollo local; por tanto, esta decisión se encuentra en cabeza del alcalde o alcaldesa local. Se puso en discusión entonces por qué si según el plan territorial la población afro está mayormente distribuida en la ciudad y en densidad demográfica, ¿por qué se le asignan más recursos a los habitantes de la calle?
- Se aclaró que el decreto en cuestión es un ejercicio académico que no está relacionado con el plan de desarrollo ni con el plan de ordenamiento territorial.
- Se hizo mención a que una cosa decide el alcalde y otra las necesidades reales, en términos de justicia social, reconocimiento y equidad, y esto no corresponde con lo que se vive realmente.
- El decreto afectaría lo que se viene desarrollando, ya que existen planes y proyectos en marcha a partir de unas necesidades, y los decretos que surgen en la administración de turno rompen las dinámicas y los procesos iniciados.
- Situación que genera un desgaste personal y en los procesos, al no tenerse en cuenta a la persona como tal ni como profesional, ni a la comunidad, que se siente usada, y lleva la peor parte. Además, la visión que se tiene desde la oficina es diferente a la que se tiene desde el trabajo de campo dentro de la comunidad.
- Se mencionó que esto sucede actualmente en el plan de intervenciones colectivas (PIC) con el cambio de los gestores, por lo que se pierde la identidad con los pares y se interrumpen los procesos.

### Desarrollo de las preguntas orientadoras

#### I. ¿Qué opinión tiene de ese decreto?

- No es congruente con lo planteado por los panelistas, quienes resaltan la integralidad y la importancia de tener en cuenta al otro.
- El decreto no es específico y sí muy general en cuanto al reconocimiento de la labor y de la historia de las personas.
- Es muy específico cuando menciona los recursos que asigna a los habitantes de la calle.
- Se menciona la exclusión de otras poblaciones, sin tener en cuenta las necesidades de la población, sino las necesidades políticas.
- En este tipo de ejercicios hay compromisos políticos y los recursos se destinan por conveniencia. El fin es loable pero los recursos no existen. Además, el talento humano es el que debe responder por los productos, tal como lo exige el decreto, porque ya queda legalizado, pero sin los recursos necesarios.



- El artículo 5º habla de los derechos humanos de los habitantes de la calle; al respecto se dice que es “muy bonito”, pero ¿qué tan realizable puede ser?
- Hay un problema estructural de gobernantes, porque para el seguimiento de las acciones no hay un empalme o articulación. Cada administración le da un enfoque y una línea diferentes a las políticas. Por ejemplo, durante una alcaldía se destinan \$5.000 millones a los habitantes de la calle, pero en la siguiente administración no se le da continuidad a los programas, lo que contribuye al incremento de la población con necesidades y a que su situación no se resuelva ni se solucione.

## 2. ¿Cuáles deberían ser los criterios para la construcción de políticas poblacionales?

- Hubo coincidencia en que debe ser acercarse a la comunidad, tener en cuenta las necesidades de la comunidad.
- Los funcionarios deben hacer seguimiento del proceso de continuidad.
- Esta es muy importante, pero en la medida que cambia la administración y el talento humano se puede perder.
- Se puso el ejemplo de “Jennifer”, una ex habitante de la calle quien estuvo tres años en la Secretaría de Salud trabajando con el proceso de los habitantes de la calle, pero que con la reestructuración del sistema de contratación se fue de la institución. Ahora es difícil que llegue alguien con la misma experiencia, lo cual ha hecho que el proceso se vea interrumpido.
- Los criterios principales para elaborar una política son las necesidades de la comunidad.
- Se dice que las personas se pueden ir pero los procesos deben seguir.
- Se cita como ejemplo la política de vejez, que se centralizó en la Secretaría de Integración Social, por lo que los contratos se hacen por objetos específicos, lo cual lleva a que no haya continuidad, porque se carece de lineamientos
- Algunos funcionarios no han desarrollado un sentido de pertenencia debido a la alta rotación del talento humano y al manejo que se le da a los contratos laborales. Por otro lado, influye también en que cada profesional interviene en los procesos de acuerdo con su línea de formación solamente.
- Se pone el ejemplo en la política de desplazados, caso en el que hubo reuniones con la comunidad, a la cual se ilusionó en relación con asuntos de salud, vivienda, etcétera. En ese caso, una cosa fue la lectura de necesidades y otra la política. No bastan las necesidades; es necesario que sea clara la manera de la articulación institucional, pues esta construcción es más que sumar partes, es el aporte de todos, es decir debe haber una articulación institucional.
- Es importante resaltar el hecho de que aun cuando las propuestas se recogen, estas no llegan a la administración (alcalde), porque se van quedando en el camino.
- Quien valide la política debe tener claro que se trata de un asunto estructural, más de fondo que de forma.

- En la construcción de una política son claves el proceso de participación y la articulación sectorial. Es importante también proyectar a futuro y no con las necesidades presentes, lo cual posibilita la equidad social.
- En ocasiones, quienes estamos en las instituciones conocemos los lenguajes y las propuestas especializadas o teóricas, por lo que debemos acercar las realidades a la política.
- Es de resaltar la importancia de la articulación intersectorial e interinstitucional.
- La articulación se da en lo local, donde se conoce la historia de los procesos y puede evitarse el repetir acciones y optimizar los recursos para dar respuestas.
- Esto proceso es progresivo y debe darse de manera constante.
- En el sector salud vivimos un proceso continuo de cambios. No obstante, los humanos nos resistimos a los cambios de las reglas de juego. Por tanto, es necesario estar dispuestos a cambiar, para empezar uno mismo, a partir de los errores, la historia y la experiencia de trabajo.
- Es necesario trabajar las necesidades en el territorio específico, porque no es lo mismo el norte que el sur. Se deben tener en cuenta, por ejemplo, la generalidad de cada historia, las potencialidades individuales, etcétera, y evitar el asistencialismo. Tener en cuenta la diferencia de sexo y edad, para que las personas no se sientan excluidas en el trabajo sobre los derechos, que no deben hacer distinciones.
- Los derechos de la población en situación de desplazamiento han sido violados, porque aun cuando existe una política que habla de derechos se queda en un discurso “bonito nada más”, porque en la realidad no se materializa.
- La ley respalda la defensa de derechos y las políticas están sustentadas en la ley y es por eso que se legalizan.

## 3. ¿Cuáles son los aportes o las propuestas para avanzar en la construcción de un enfoque poblacional?

- El asunto debería ser tan amplio que no necesitara tanta particularidad.
- El panelista que habló de la intersectorialidad hablaba de grupo etéreo. Uno de los asistentes pensó entonces en los indígenas, quienes tienen una concepción diferente al respecto, por lo que, en este sentido, se excluyen.
- El hilo conductor de la mañana fue la humanidad, somos diferentes pero lo común es la humanidad.
- No hay punto medio. La historia ha permitido identificar la discriminación por la que ha pasado algún tipo de población y esto ha posibilitado que las políticas tengan importancia, pero es complejo encontrar el punto medio para evitar los vicios en los que estas incurrir.
- Las personas son lo central del proceso, no las cosas.



- El reconocimiento, el amor, la humanidad, es en lo que se debe reflexionar es el proceso humano, ubicarnos como seres humano. Por lo cual se deben plantear propuestas para las personas que sienten, que viven, que crean empatía.
- Se formuló la siguiente pregunta: ¿cuándo en la ley estamos (los humanos) planteados como productos? Al respecto se concluye que no es fácil, es paulatino, el cambio, pero es tarea de los funcionarios destacar estos adelantos y posicionar lo humano.
- Se cita de esta discusión: “es triste plantear los servicios amigables cuando siempre y para todos deberían ser amigables”.
- Se plante como reflexión: ¿en dónde queda la humanización cuando un médico no mira a sus pacientes a los ojos o pide guantes para entrar a consulta con una trabajadora sexual?
- Todo radica en el interés político, que es el desarrollo económico, y no el desarrollo social.

## Conclusiones Mesa 2

Coordinadora  
Obelys Suárez

Secretaría Distrital de Salud, Dirección de Salud Pública, Área de Análisis y Políticas

Relatora

Adriana Higuera

Hospital San Cristóbal, Salud Pública, ámbito comunitario

### Participantes

Nombre	Institución
Claudia Sepúlveda	Hospital San Cristóbal
Jorge Mesa	Secretaría de Integración Social
Paola Casadiego	Ámbito laboral
Nelson Cortés	Ámbito laboral
Patricia Escobar	Ámbito laboral
Rocío Salgado	Ámbito laboral
Jorge A. Rodríguez	Hospital Centro Oriente
Miriam Cristina López	INCI
Edwin Silva	Juventud
Julián Rodríguez	Juventud

## Desarrollo de la discusión

El coordinador de la mesa de trabajo se identificó como referente institucional de la Secretaría Distrital de Salud, explicando el ejercicio por desarrollar. En este, el grupo, por medio de preguntas orientadoras, discutió y reflexionó acerca del decreto entregado

correspondiente a los habitantes de la calle. Un expositor escogido previamente expuso las conclusiones en la plenaria.

## Desarrollo de las preguntas orientadoras

### I. ¿Qué opinión tiene de ese decreto?

- Después de la lectura del decreto, del marco general, su conceptualización, principios, guías, enfoque y dimensiones, los participantes manifestaron:
- Es importante saber por qué los recursos se distribuyen inequitativamente, dando más importancia a unas políticas que a otras, y cuáles son los criterios que se deben abordar para obtener una armonía entre las diferentes políticas poblacionales.
- Es necesario un diagnóstico que tenga en cuenta un punto de partida real hacia la construcción de una política poblacional, sin fragmentar a la población.
- El decreto es muy general, no manifiesta su aplicabilidad ni asegura respuestas de desarrollo y calidad sostenible.
- Es importante reconocer la fragilidad de la población (habitantes de la calle), “Dar validez normativa” a las políticas para garantizar su cumplimiento.

¿Cuáles deberían ser los criterios por tener en cuenta para la construcción de políticas poblacionales?

- Es importante involucrar a los beneficiarios, no solo como quienes reciben, sino como protagonistas en la construcción y en la implementación de las políticas poblacionales. Así serán más efectivas, viables y sostenibles en el tiempo.
- El presupuesto debe ser sostenible. Es clave especificar un rubro para cada política de manera equitativa, porque de lo contrario se enviarían mensajes poco positivos a los sujetos de las otras políticas poblacionales, priorizando con base en criterios no específicos los presupuestos asignados.
- Una alternativa es involucrar a la población sujeto en su proyecto de vida, disminuyendo la asistencia mediática y empoderando a la población habitante de la calle en la construcción de proyectos de vida autosostenibles y de competencias.
- El trabajo en red se debe incrementar intersectorialmente para buscar respuestas integrales y el compromiso entre las instituciones.

### 2. ¿Cuáles son los aportes o las propuestas para avanzar en la construcción de un enfoque poblacional?

- Es vital sensibilizar a la comunidad en general, no a la persona habitante de la calle, de manera que haya diferentes miradas de las situaciones, para avanzar significativamente en la construcción de los núcleos problemáticos.
- Un diagnóstico diferencial y una base de datos harían parte de una fase inicial en el proceso de construcción de la política poblacional.



- Es muy importante que las normas estén relacionadas con las políticas públicas o, por lo menos, que haya entes que controlen los indicadores de cumplimiento de la política y el impacto real.
- Es necesario fortalecer el proceso participativo de la sociedad civil, tanto en la construcción de la política como en la veeduría y la evaluación del impacto.
- Así mismo, hay que crear armonía entre los objetivos nacionales y distritales. Así será más fácil verificar el cumplimiento y los avances de las políticas poblacionales.

## Conclusiones Mesa 3

Coordinadora

María Victoria Camillo

Secretaría Distrital de Salud, Dirección de Salud Pública, Área de Acciones en Salud

Relatora

Maribel Mahecha

Hospital San Cristóbal, Salud Pública, ámbito comunitario

### Participantes

Nombre	Institución
Paola Romero	Hospital Pablo VI Bosa
María Chiguaza	Hospital Pablo VI Bosa
Richard Casallas	Hospital Pablo VI Bosa
Ángela Mondragón	Hospital Pablo VI Bosa
Jairo Lozano	Hospital Pablo VI Bosa

## Desarrollo de la discusión

El coordinador de la mesa de trabajo, referente institucional de la Secretaría Distrital de Salud, explicó el ejercicio por desarrollar, en el cual el grupo debía discutir y reflexionar, mediante preguntas orientadoras, acerca del decreto 2011 (política pública de habitante de calle).

Las conclusiones fueron expuestas en la plenaria por Paola Romero, expositora escogida.

## Desarrollo de las preguntas

### I. ¿Qué opinión tienen del decreto?

- Es general, tiene parámetros iguales a otros decretos, faltan y se desconocen asuntos sobre los habitantes de la calle.
- La construcción no es clara, apunta a todo y a nada, el ejercicio en la vida real de las políticas públicas es copia del año anterior en cuanto a objetivos y ejes, se pierde lo

diferencial, no es claro en su propósito, debiera presentarse una solución a esta realidad que afecta a esta población.

- La propuesta de la política “le atina” a aspectos generales, pero carece de un enfoque de diagnóstico, faltan las situaciones y la vulnerabilidad de los problemas de los habitantes de la calle.
- No hay procesos de participación acordes y falta establecer la responsabilidad del componente.
- Su texto es repetitivo, hay inquietudes sobre la metodología de una política pública, da la impresión que surge de la institución y se lleva a la firma de la comunidad.
- A esta política le falta establecer los recursos y en su distribución hay conflictos.
- El decreto no tiene proceso de construcción, no hay planeación.
- El decreto parece ser la política, no respeta el proceso lógico del establecimiento de una política.

### 2. ¿Cuáles deberían ser los criterios por tener en cuenta para la construcción de políticas poblacionales?

- Hacer la salvedad que para la construcción de una política se deben mirar los intereses, se debe tener un enfoque poblacional de una política de una realidad de vida, acercamiento a la comunidad, establecer espacio de intercambio de saberes y con ello plantear cómo debería ser la política y generar la dinámica, el seguimiento y la evaluación.
- Inclusión de las poblaciones, trabajo en campo con la comunidad.
- Nivel técnico (estrategias) y participación de la población.
- El enfoque de la política no debe ser anglosajón, debería usar los elementos nuestros, mirar la intersectorialidad en la lista de chequeo, avanzar en este enfoque, ubicarse en la intersección para la construcción de la política.
- No existe metodología exacta para la construcción de la política, existe diversidad para su construcción.
- Las políticas públicas no son la solución a todos los factores de un problema, son una posibilidad de diálogo que permiten entretener poderes. Se deben tener en cuenta para el trabajo con la población.
- La política debe ser dinámica, debe tener evaluación y seguimiento, debe estar acompañada de los cambios de esa misma población.
- ¿Por qué una política para la población habitante de la calle?
- Para que una política para la población que habita la calle termine siendo un instrumento para diseñar la política, es importante tener en cuenta, durante su elaboración, la metodología.



- Entre la política pública y la realidad hay distancias; la intersectorialidad de las políticas es buena pero no concuerda con la realidad. No obstante, la política de salud es la más construida. ¿Dónde queda la política cuando no hay acceso a ella?, cuando la realidad no corresponde con la política pública existente

- Las políticas deben tener una respuesta lógica de operación para dar una respuesta real.

### 3. ¿Cuáles son los aportes o las propuestas para avanzar en la construcción de un enfoque poblacional?

- Dar una profundidad teórica al concepto poblacional.
- Diferenciar por grupos de personas y comunidad.
- Avanzar en el concepto de comunidades, grupo y sociedad.
- Definir quiénes deben acceder a estos grupos.
- Establecer diferencias para caracterizarlos.
- Fortalecer los valores y principios.
- Debería haber un enfoque desde las instituciones del gobierno.
- Se debe diferenciar el concepto de situación y construcción conceptual del concepto de integralidad en términos de avance cultural y construcción de identidad.
- Se deben reconocer las experiencias exitosas y ver los beneficios para la población colombiana.
- Las normas y políticas no deben perpetuarse; es necesario ponerlas en práctica, utilizarlas y activarlas.
- La propuesta educativa para el reconocimiento de esta propuesta debe contar con el apoyo necesario.
- Es necesario respetar y superar lo poblacional y diferencial, y recoger las propuestas, que deben tener como eje el ser humano y poderse aplicar en la ciudad.
- La política pública debe ser construida de abajo hacia arriba, y no del espacio de gobierno hacia la población.
- Los procesos deben ser participativos y deben estar acompañados de actividades de apropiación, defensa y ejercicio de dicha política.
- Es necesario determinar la población para ampliar el enfoque poblacional.
- Reconocimiento de las poblaciones que se han apropiado de las políticas, por lo que es necesario sectorizarlas y definir con exactitud lo que cada uno identifica.

## Conclusiones Mesa 4

Coordinadora

Marta Santacruz

Secretaría Distrital de Salud, Dirección de Salud Pública, Área de Acciones en Salud

Relatora

Jimena Fagua

Hospital San Cristóbal, Salud Pública, ámbito comunitario

### Participantes

Nombre	Entidad
Harold Delgado	Hospital Centro Oriente
Jennifer Mosquera Rodríguez	Hospital Centro Oriente
Ruth Estrada Buitrago	Hospital Centro Oriente
Mónica Páez Arango	Hospital San Cristóbal
Johanna Patricia Vargas	Hospital San Cristóbal
Diana Alexandra García	Hospital San Cristóbal
David Ernesto Posada	Guerreros de guerreros
Fener Cuéllar	Hospital Tunjuelito
Piedad Patiño	Hospital San Cristóbal
Mauricio Fuentes	Hospital Fontibón
Marta Santacruz	Secretaría Distrital de Salud
Jimena Fagua	Hospital San Cristóbal

## Desarrollo de la discusión

Los integrantes del grupo se presentaron y la coordinadora expuso los puntos de trabajo. La representante de la mesa leyó el decreto.

### 1. ¿Que opinión tienen de este decreto?

- Es muy general, está enmarcado dentro de la política de adultez, los principios, enfoques y objetivos son similares. Para desarrollar esta política es necesario complementar la metodología, las estrategias y los lineamientos.
- Al decreto le hace falta el enfoque poblacional y no tiene en cuenta la población real.
- No es específico, todas las políticas son parecidas, son *copy paste*, por tener el filtro de la igualdad no son específicas ni tienen relación con las necesidades de la población real, se queda en recursos solamente.
- Es un acto administrativo que debe salir a respaldar una política real, es tan general que no se evidencia la dinámica del individuo en esta condición.
- Es necesario hacernos unas preguntas: ¿con la creación de estas políticas estamos solucionando los problemas? ¿Las políticas son una panacea o una moda?



- Con la creación de estas políticas se continúa con el fraccionamiento del problema y no se responde integralmente a las necesidades de la comunidad.
- Estos decretos se expiden para tener un papel para justificar los recursos.
- Habitar la calle es un problema individual y no distrital; por tanto, no es válido invertir tanto dinero en este problema, sino en otras problemáticas tan importantes o en procesos de base que busquen la prevención.
- En el decreto no está presente la intersectorialidad de acciones aplicables.

## 2. ¿Cuáles deberían ser los criterios para la construcción de políticas poblacionales?

- Debe ser un proceso efectivo, pero ¿desde el escritorio se logra?
- Es necesario tomar en cuenta a la población objeto, que las políticas sean progresivas en el tiempo, establecer lazos de confianza desde la base para el acercamiento de la población sujeto de la política.
- El Estado vulnera la seguridad social, no hay continuidad en los funcionarios que participen en la construcción de las políticas, por ende no la hay con las estrategias.
- En las políticas deben existir tres principios fundamentales: tiempo social, comunidad y principio de sostenibilidad.
- Se debe tener en cuenta la intencionalidad, ya que el objetivo de la política no es claro, es muy general. El interés parece estar en la distribución de los recursos, no en el bienestar social.
- La visión no es clara y no es evidente si vivir en la calle es una patología o un estilo de vida.
- En todas las políticas se habla de la intensidad pero no de la intención, el individuo actúa frente a su rol, a visión del mundo. Por esto se debe tener en cuenta la participación bien entendida de la comunidad y de la población objeto, y generar una intencionalidad en la formulación, aplicación y evaluación.
- Las políticas son el lenguaje del Estado para brindar bienestar. Por lo anterior es necesario tener claridad en los objetivos, criterios de inclusión de la población por cubrir y la intención de la política. La política debe tener, además, un enfoque diferencial de beneficio general, es decir no sólo generar participación de las personas del Bronx, sino también de los habitantes de calle de Suba o de Ciudad Bolívar, ya que sus necesidades son diferentes en varios aspectos.
- Hay que buscar el bienestar humano, devolver la dignidad con elementos de reconocimiento personal y social.
- Los recursos deben ser finitos, dependiendo de la cobertura que se busca de manera real y gradual.

- Las políticas no son moda, sino que son estables, deben tener objetivos durante periodos largos de tiempo, continuos, hasta que se cumplan los objetivos. Y deben ser más flexibles, según las variables de los casos. Se genera focalización y proliferación de los servicios.
- La intención es clara, no se ve la articulación entre las políticas y la ruta de las instituciones. Estas rutas no son integrales.
- Las políticas son de gobierno mas no de Estado.
- Hay que *aterrizar* al gobierno, al territorio y a la población.

## 3. ¿Cuáles son los aportes o las propuestas para avanzar en la construcción de un enfoque poblacional?

- Generar integralidad.
- En lo territorial se tiene clara la conexión persona-territorio, lo que aporta a la construcción, pero falta explotar más la territorialización. Se relaciona la unidad de planeación zonal (UPZ) y el territorio de gestión social integral (GSI) pero falta desarrollar el enfoque.
- Hay confusión entre enfoque poblacional y diferencial, por lo que se debe trabajar al respecto. Hay que buscar el bienestar general y reconocer las características que las hagan diferentes.
- Las personas no deben tratarse de manera segmentada; es necesario tener en cuenta las particularidades para que se brinde la debida dignidad como ser humano.
- Reconocer las capacidades y potencialidades que se incluyan en las acciones. Estas no se evidencian por la fragmentación.
- La unidad de análisis debe ser el territorio.
- ¿Cómo se definen los territorios? Para la división correcta de estos es necesario utilizar herramientas eficaces que arrojen información veraz, con características poblacionales homogéneas y variables del territorio. No hay que atacar el problema, sino los riesgos, a partir de los territorios con mayor investigación.
- Falta información, no hay empoderamiento por parte de la población, para que reconozca su realidad.
- Para generar mayor apropiación es necesaria la formación política.
- Las políticas públicas no se deben construir a la ligera; la población tiene aportes valiosos que hacer.
- La participación: todos los procesos empiezan desde cero y la comunidad está cansada de esta dinámica. Además, lo que se logra no se evidencia, no trasciende a instancias políticas ni gubernamentales, se queda en la comunidad sin que sus condiciones de vida tengan mejora alguna.



# Conclusiones Mesa 5

Coordinadora  
Ivonne Arévalo  
Secretaría Distrital de Salud, Dirección de Salud Pública, Área de Acciones en Salud

Relator  
Elkin Vallejo  
Hospital San Cristóbal, Salud Pública, ámbito comunitario

## Participantes

Nombre	Entidad
Liz Carolina Rodríguez Beltrán	Hospital San Cristóbal
Óscar David Harmanza Mendoza	Hospital San Cristóbal
Jazmín Ardilla Dimaté	Hospital San Cristóbal
Aleida Fajardo Rodríguez	Hospital San Cristóbal
Martha Liliana Mora	Hospital San Cristóbal
Diana Isabel García	Hospital San Cristóbal
Laura Leguizamón Herrera	Hospital de Suba
Andrea Duque	Hospital de Suba
Adiela Balanta Ballesteros	Hospital de Suba

## Desarrollo de la discusión

La coordinadora se presentó e informó que es parte del equipo técnico poblacional de la Secretaría Distrital de Salud. Explicó que este es un ejercicio académico, no un documento real, pero que se esperaba la opinión de todos los participantes.

## Desarrollo de las preguntas orientadoras

### I. ¿Qué opinión tienen de este decreto?

- Tiene puntos a favor y en contra. A favor, que da prioridad a una población que vive en condiciones de fragilidad enormes, además se concibe para un periodo largo de tiempo, lo cual denota el interés por darle continuidad a la política.
- Respecto a la asignación de presupuesto, es muy negativo que se invierta solo 10% en otros grupos poblacionales, es muy alto invertir 90%, eso es no tener en cuenta el contexto, además, se descuida a las otras poblaciones; sería cambiar el orden de las prioridades.
- Es evidente que muchos decretos y normas están muy bien en el papel, pero la posibilidad de llevarlos a la práctica queda en entredicho. No es fácil, por ejemplo, cuando se habla de desarrollo, de autonomía. En este caso la pregunta es, ¿qué es para los habitantes de la calle autonomía? Porque se observa que a pesar de todo ellos parecen estar bien como están, se han acostumbrado. Por tanto, si no están interesados

en cambiar su situación es una plata perdida, que se podría invertir en otros grupos vulnerables. ¿Qué tanto el concepto de autonomía es adecuado para ellos?

- De acuerdo con lo expuesto en las ponencias, un participante consideró que en el seminario debería haber representantes de los habitantes de la calle, pues los participantes no viven esa situación y no conocen los aspectos propios de la vida en la calle. Por tanto, piensa que son ellos quienes deberían opinar, no tanto quienes participan en el seminario.
  - Los habitantes de la calle están cerca a nosotros, pueden ser, incluso, alguien de nuestro núcleo familiar o social.
  - Si el porcentaje de asignación presupuestal fuera real generaría muchos conflictos por parte de la población y de los referentes de las otras poblaciones vulnerables, lo cual desembocaría en un conflicto, en una ruptura.
- ### 2. ¿Cuáles criterios se deben tener en cuenta para la construcción de políticas poblacionales?
- Lo principal es ver las necesidades reales de la población a la hora de hacer políticas, ya que con frecuencia sucede que al momento de ver la política en sí no se observa lo que la población aportó. Por ejemplo, uno de los principales requerimientos de la población vulnerable en general se refiere a lo laboral, pero en las políticas esto no se refleja, lo cual hace que se pierda el sentido de la política pública, al volverse esta una política institucional.
  - El criterio debería ser incluir dentro de la política la voz de la población, efectiva y realmente.
  - Es necesario mirar qué se ha trabajado en relación con política pública local, nacional e internacionalmente, para tener un estado del arte en relación con la construcción de políticas.
  - Aun cuando hay numerosas lecturas sobre las necesidades esta no trasciende, se queda ahí, en documentos. En consecuencia, se trabaja con base en otra realidad y la política no refleja la situación de las poblaciones y sus contextos. El proceso investigativo se pierde entonces, y por eso siempre se hace algo diferente a lo que la comunidad ha exigido. No se cumple pues con el sentir de la comunidad.
  - Los planes de acción de las políticas públicas deben tener principio de integralidad y compromiso por parte de todas las instituciones, ya que el compromiso real no se ve. A la hora de aplicar a la realidad las políticas públicas no se ve un compromiso serio. Por ejemplo, en el ámbito local es evidente que muchas veces no existe el presupuesto o asuntos por el estilo, que se convierten en limitaciones a la hora de desarrollar las políticas.
  - Los referentes locales son quienes están en contacto directo con la población y con sus necesidades; por esta razón, la comunidad los *regaña* con frecuencia, pues considera que la política pública no está enfocada hacia sus necesidades.



- Las instituciones no usan un lenguaje común, es decir no están en sintonía en relación con la comunidad, lo cual dificulta el trabajo.
- Todas las instituciones deben reconocer lo que hacen sus pares y articular adecuadamente sus proyectos en pro de la integralidad.
- Es importante concertar con la población, preservando la integralidad institucional.
- Aun cuando los criterios de integralidad y concertación son importantes, es evidente también que es necesario un proceso continuo que no se vea interrumpido por los *caprichos* contractuales o por las contingencias. Por ello, es necesario incluir el criterio de continuidad de los procesos y de los referentes.
- Para la población su participación en la formulación de las políticas públicas no es suficiente o, más bien, no se ve representada en los productos finales, pues siempre surge la pregunta de dónde queda lo que se discutió, lo que la población aportó no se ve o, peor aun, se incluye a conveniencia de la institucionalidad. Es necesario respetar los aportes de la comunidad.
- Es importante también aclarar los momentos, es decir que la formulación de las políticas públicas es un proceso, lo cual hay que dejarlo claro a la comunidad, para no generar falsas expectativas. De lo contrario, la credibilidad de los referentes y de la institución queda en entredicho.

### 3. ¿Cuáles son los aportes o las propuestas para avanzar en la construcción de un enfoque poblacional?

- Muchas veces el enfoque enfatiza en la sensibilización y la gente se cansa de eso. Es interesante ver cómo las reflexiones reflejan el trabajo local.
- De acuerdo con un ingeniero sanitario, los otros participantes ven las cosas de manera social, por su formación. Él, en cambio, las ve desde otra perspectiva, por lo cual considera esta inversión como un “hueco” en el bolsillo. Por ejemplo, los habitantes de la calle tienen muchas cosas y no es lo que quieren, así que ve el trabajo con ellos como una perdedera de tiempo, ya que ellos no aprovechan o no saben lo que quieren.
- La coordinadora le preguntó entonces, ¿cuál es su aporte desde su especialidad? A lo cual el ingeniero respondió que en 2010 hubo dos o tres habitantes de la calle que se murieron por intoxicación con pesticida que al parecer estaba mezclado con otra sustancia a modo de alcoholizante. En este caso la transversalidad de ambiente va como una autoridad sanitaria y él no sabe responder a la pregunta acerca de su posible aporte.
- Frente al enfoque poblacional, de 2010 a 2011 ha habido cambios, porque antes se hablaba de enfoque diferencial y ahora de poblacional. Y desde gestión local para desplazados y etnias se pide continuar con el enfoque diferencial, así que el participante no sabe si el diferencial esta dentro del poblacional o no. En este sentido, es necesario

aclarar en qué consiste lo poblacional, porque entre la comunidad existe confusión. La coordinadora aclara que el enfoque diferencial tiene más antecedentes que el poblacional y que este último incluye el diferencial. El enfoque poblacional reconoce a la población desde diferentes puntos de vista, reconoce una diversidad inmersa en una totalidad.

- Las políticas públicas deberían ser construidas en pro de resultados reales a largo plazo, dejar de lado la solución inmediata, porque eso genera asistencialismo, paternalismo, y debería generar autonomía.
- Las personas somos una sola con varias características a la vez. Lo poblacional ve a los otros como personas integrales y el diferencial habla de las situaciones como tal. Los dos enfoques no son excluyentes, al contrario, van de la mano, se complementan y dependen de las características particulares de la situación. Dar un aporte o un avance es complejo, porque los enfoques también tienen sus límites, como por ejemplo hacer valer los derechos de un grupo y violar los de otro.
- Muchas veces nos centramos en las particularidades y olvidamos de sus características generales o contextuales.

La coordinadora concluyó diciendo que las historias de vida son importantes, son el pasado que moldea el presente y el futuro. A su vez, condicionan el desenvolvimiento en los contextos específicos y en la manera en que la población recibe las políticas públicas, por lo que es importante ver las historias de vida, ver qué hay detrás de cada persona como sujeto histórico.



## Conclusiones Mesa 6

Coordinadora  
Tatiana Sánchez  
*Hospital San Cristóbal, Salud Pública, ámbito comunitario*

Relator  
Ricardo Ceballos  
*Hospital San Cristóbal, Salud Pública, ámbito comunitario*

### Participantes

Nombre	Entidad
Édgar Pulido	Hospital San Cristóbal
Ricardo Ceballos	Hospital San Cristóbal
Lupe Ronderos	Hospital San Cristóbal
Flor Alba Murcia Parra	Hospital San Cristóbal
Yuris Griselda Cerón	Hospital San Cristóbal
Gudys Flores	Hospital San Cristóbal
Amparo Aguirre González	Hospital San Cristóbal
Gloria Gutiérrez	Hospital San Cristóbal
Kelly Barranco López	Hospital San Cristóbal
Irina Rojas	Política de infancia
Jazmín Calderón	Hospital Tunjuelito
Luisa Fernanda León	Hospital Tunjuelito

## Desarrollo de la discusión

Los integrantes del grupo se presentaron, y la coordinadora expuso los puntos que se van a trabajar y leyó el decreto

## Desarrollo de las preguntas orientadoras

### 1. ¿Qué opinión tienen de este decreto?

- La proporción de recursos destinada a la atención de los habitantes de la calle es injustificable, teniendo en cuenta que existen otros grupos prioritarios.
- En el articulado se omite el problema del consumo de sustancias psicoactivas, a pesar de ser una problemática muy frecuente en dicha población.
- Antes de expedir el decreto es pertinente contar con una caracterización de la población para, así, saber tratar a los grupos inmersos.

### 2. ¿Cuáles deberían ser los criterios por tener en cuenta en la construcción de políticas poblacionales?

- Es necesario hacer un buen diagnóstico de las necesidades y caracterización de la población.

- La política no debe ser asistencialista, sino que debe empoderar a sus beneficiarios en la elaboración de propuestas y pautas en pro de su bienestar.
- La política debe ser un proceso que dignifique, es decir debe reconocer las potencialidades, los derechos y los valores de los habitantes de la calle.

### 3. ¿Cuáles son los aportes o las propuestas para avanzar en la construcción de un enfoque poblacional?

- Debe tener en cuenta a la población que va a tratar, así como su proyecto de vida, y no relegarla en la participación social
- Debe ser integral, es decir abordar a la población desde sus diferentes dimensiones bio-psico-sociales y culturales, teniendo en cuenta que el ser humano está inmerso en un contexto social e interactúa en los diferentes ambientes de la vida.
- Debe incluir la justicia social, que los actores políticos, sociales y culturales participen en el proceso.
- Es necesario cambiar la concepción de que esta población no es importante para la sociedad, porque existen y hacen parte de ella.

## Conclusiones Mesa 7

Coordinadora  
Olga M. Gamba  
*Hospital San Cristóbal, Salud Pública, ámbito comunitario*

Relatora  
Janela C. Buitrago  
*Hospital San Cristóbal, Salud Pública, ámbito comunitario*

### Participantes

Nombre	Institución
Xila Jimena Soto	Hospital San Cristóbal
Jenny R. López	Referente Gesa
Edna Martínez	Hospital Vista Hermosa
Holbis Vásquez	Estudiante Sena-comunidad
Guillermo Sabogal	Hospital San Cristóbal
Astrid Julirith Farfán	Hospital San Cristóbal
Wolfan Enrique Infante	Hospital San Cristóbal
Jenny Andrea Díaz	Hospital San Cristóbal
Jean Paul Alarcón	Juventud
Olga Marina Gamba	Juventud



## Desarrollo de la discusión

La mesa de trabajo se inició con la presentación de los miembros del grupo, posteriormente, se presentaron la coordinadora y el relator. A continuación se leyeron las reglas de trabajo y se eligió la expositora. Se leyó entonces la política pública para los habitantes de la calle, luego de lo cual se pasó a trabajar en la primera pregunta.

### Desarrollo de las preguntas orientadoras

#### I. ¿Qué opinión tienen de este decreto?

- La política está totalmente desvirtuada, la puesta social es solo institucional, este tipo de propuestas no ataca la miseria, es mejor atender a las personas que viven en la calle y no ver la naturaleza del decreto.
- El decreto es una falta de respeto con los habitantes de la calle, ya que, en principio, todos nacemos iguales.
- Es necesario tener en cuenta que quienes padecen esta situación lo hacen por iniquidad extrema y no por decisión propia, muchos de ellos son hijos de habitantes de la calle. Por tal razón, al nacer ya están condicionados socialmente a ser parte de esta situación, a carecer de derechos, lo cual va generando un patrón de comportamiento como el de sus padres; por ejemplo, a consumir sustancias e imitar todo lo que ven de ellos y su círculo social. Aun cuando numerosas personas al nacer ya tienen esta condición, otras, como los desplazados, se ven obligados a vivir esta situación, porque la sociedad no les brinda otras oportunidades.
- Las personas desplazadas, que se encuentran en las localidades de Santafé y Los Mártires, viven más esta problemática, es más evidente y deben recurrir a la delincuencia para conseguir algo.
- En cuanto a lo institucional, hay tres hogares de paso cuyo objetivo es recoger a los habitantes de la calle, suplir algunas necesidades básicas y darles talleres con los que se busca generar cambios en sus hábitos, pero el trabajo no es completo, ya que estas personas no cuentan con redes de apoyo.
- Aun cuando la mayor parte de los habitantes de la calle vienen de la pobreza, existen también personas que sí tienen recursos, que son profesionales como médicos, abogados, personas de estratos altos, y que por experimentar diferentes situaciones se quedan allí atrapados, sin salida. La sociedad es también es una limitación, pues no ejerce ningún tipo de actividad positiva para ayudar a esta persona.
- Es importante tener en cuenta que no se deberían construir políticas poblacionales encasilladas en acciones específicas, pues con tantas políticas se fragmenta la realidad; es así como el enfoque poblacional tiene como propósito hacer énfasis en la población especial.
- Los habitantes de la calle viven allí por falta de pautas de crianza, afecto, apoyo familiar, lo que trae como resultado imitar malos ejemplos. Esta problemática se evidencia

en diferentes historias y su mayoría es causada por la pobreza extrema; por tanto, la respuesta a esta problemática es una política que salde la deuda con ellos, por intereses políticos, por tratar de restituir los derechos.

#### 2. ¿Cuáles deberían ser los criterios para tener en cuenta en la construcción de políticas poblacionales?

- Primero, reconocer la condición de humanidad
- La política no es la forma de tratar la problemática, se deben modificar los modelos económicos que no son amigables con nadie, ya que sólo buscan el consumo masivo. Es necesario suprimir las barreras de clases, la respuesta debe darse de otra manera, porque la política poblacional no es muy fructífera para las respuestas de las problemáticas. Lo mejor sería ver todo no desde un enfoque capitalista, sino de uno que vea y desarrolle las habilidades y capacidades de cada uno.
- El criterio que se utiliza ahora es que quienes más tienen son los que mandan y escogen la forma de intervenir, lo que limita muchas formas de actuar e intervenir.
- El asistencialismo lleva a que las personas se limiten y no busquen su autonomía.
- La política poblacional no debería plantearse para la población vulnerable o por estratificación, sino desde el colectivo general. Además, se debe elaborar en diferentes escenarios, independientemente de la condición de las personas.
- El asistencialismo desencadena problemáticas; por tanto, lo mejor es desarrollar políticas que contribuyan a que las personas sean autónomas.

#### 3. ¿Cuáles son los aportes o las propuestas para avanzar en la construcción de un enfoque poblacional?

- Para avanzar es necesario que la política se plantee de la mano con el gobierno y no desde el modelo económico.
- Se deben buscar la igualdad y la equidad de derechos básicos. Las acciones deben contribuir a cerrar los círculos viciosos, ya que de lo contrario no se avanza.
- Lo importante es garantizar los derechos de todos, desarrollar las habilidades y capacidades de los habitantes de la calle, supervisar las acciones para saber si los objetivos se cumplen y asegurar equidad.

### Conclusiones

1. La política poblacional se enmarca en la necesidad de reconocer que hay personas, sujetos y grupos a los que se les ha negado su condición de humanidad.
2. Las políticas con enfoque poblacional deben tener como principios la restitución de la condición de humanidad de aquellas personas consideradas diferentes, discriminadas y excluidas.



3. Debe responder a criterios de valoración del ser humano, potenciar y desarrollar sus capacidades, reconociendo positivamente sus particularidades sociales, históricas, culturales y económicas.
4. Es necesario que la política supere las estructuras burocráticas.
5. Somos un poco pesimistas pues existe tensión entre el objetivo de una política enfocada en la gente y en un modelo económico que la maltrata y desprecia.
6. Por otro lado, muchas de las propuestas son letra muerta.

## Conclusiones Mesa 8

Taller con niños participantes del enfoque poblacional  
Los sueños vistos desde la diferencia

Yesid Leyva  
*Psicóloga clínica*

Relatoras  
Diana Alvarado  
Martha Becerra

Al caer la tarde entran en la escena los niños que participaron en el relato de lo poblacional; once voces nuevas nos permitieron conocer imaginarios y significados comunes sobre lo *interseccional*, lo multicultural, el reconocimiento, la institucionalidad, todas desde una perspectiva de la niñez en la que observadores entre nueve y doce años de edad posibilitaron narrativas que permitieron conocer historias vividas. Quienes participaron, relataron y debatieron, a partir del juego y el arte, fueron Juan David, Kevin, David, Claudia, Yeremi, Brayan, Karen, Laura, Daniela, Sebastián y Brayan, que permitieron que la magia de los cuentos los cautivara, atentos se conectaron con las emociones del chivo y el perro, desde la diferencia formaron un gran equipo para superar obstáculos en búsqueda de su libertad, superando el maltrato de los amos, las adversidades del bosque y la furia de los leones. El texto permitió conversaciones reflexivas en torno a las diferencias y el reconocimiento de los personajes, y los relatos de los niños que expresaron sus sentires con comentarios como los siguientes:

- “El chivo y el perro necesitaron estar juntos para ser un buen equipo”.
- “Aunque eran diferentes, ambos se ayudaron porque querían ser libres”.
- “Ellos se dieron cuenta que no eran tan diferentes cuando hablaron de lo que querían hacer y de las metas”.
- “El perro y el chivo sobrevivieron porque cada uno tenía sus cualidades, que al estar unidas fueron una buena arma”.

- “Cada uno era inteligente y cada uno era diferente”.
- “Las cualidades de cada animal y sus diferentes habilidades hicieron que juntos se defendieran”.

Luego de la reflexión sobre el cuento se inició el juego de la Oca. Los equipos seleccionaron un representante, quien lanzó el dado, con el fin de que cayera uno de los números, que representa una actividad lúdica o artística en la que el enfoque poblacional aparece como motivador de narrativas emergentes que invitan a la reflexión.

De acuerdo con Edgar Morin (2000), “la reflexión es la postura en la cual nadie escapa a la responsabilidad de su hacer”. Esta posibilidad de lo reflexivo posibilitó la emergencia de imaginarios y la resignificación de los textos en la conversación. Una de las casillas invita a los equipos a dibujar una familia, cada uno de los integrantes del grupo aporta en la construcción, los dibujos muestran familias nucleares, con vínculos claros y límites justos, con pautas de interacción y comunicación acordes con el ciclo vital de la familia, que plantea un amplio grado de cohesión y comunicación, allí emergieron nuevos comentarios:

- “Es importante estar reunidos con la familia”.
  - “El padre es la cabeza de la familia, es el que manda, el que da órdenes”.
  - “La madre en cambio es la mano derecha del padre”.
  - “El padre y la madre toman decisiones para el hogar”.
  - “Los hijos tienen el deber de obedecer”.
  - “Los hijos son un tesoro, son el futuro de la familia”.
- “Claudia (la niña en situación de discapacidad cognitiva que hace parte del grupo) es un tesoro para su familia, es una persona muy especial que le da felicidad a las personas del hogar y ganas de seguir adelante”.

Luego de la actividad hubo una conversación breve, en la que se evidenció que las familias de algunos de los niños monoparentales y con altos grados de vulnerabilidad, lo cual demuestra que los imaginarios de familia difieren de la realidad de sus contextos.

Otro de los puntos del juego de la Oca invita a la construcción de un cuadro teatral en el que los niños llevaron a escena un momento en el que uno se siente diferente de los otros.

Los equipos se reunieron y elaboraron las siguientes historias:



## Primer cuadro teatral

**Nombre:** *Día de pena*. Nombre elaborado y presentado a los demás por los niños del grupo.

Aparecen varios niños disfrazados en la escena, llegan a un salón de clase donde la profesora valora positivamente su esfuerzo por las personificaciones; luego se identifica que uno de los niños está triste, por lo que la profesora se acerca hasta él. El niño llora y le dice a la profesora que en su casa no han tenido dinero para comprar el disfraz. La profesora habla entonces con todos y este niño deja de llorar. La escena termina.

Al reflexionar al respecto, uno de los actores dice que esta obra se inspiró en lo que le sucedió el año pasado en el Halloween de su colegio. Al conversar sobre cómo afrontó la situación, el niño manifestó que su mamá le había conseguido un antifaz lo cual lo había hecho sentir muy feliz. Se reflexionó entonces sobre el apoyo y la solidaridad.

## Segundo cuadro teatral

**Nombre:** *Un mal entendido*. Nombre elaborado y presentado a los demás por los niños del grupo.

Aparecen dos niños en una casa, pidiendo permiso a sus padres para asistir al estadio. Luego de que les dan el permiso, y antes de entrar al partido, se encuentran con dos personas que visten camisetas de otro equipo, quienes al verlos inician una pelea agrediendo a los niños. Aparece entonces un policía, que los lleva a una estación y allí los niños hacen las paces. Luego los padres llegan a la estación y se los llevan a la casa.

Al conversar sobre el cuadro teatral llama la atención la intolerancia de las personas que hacen parte de grupos como las barras bravas, la búsqueda de soluciones propuesta por el grupo y el apoyo de la familia en la escena.

Cuando se va a lanzar nuevamente el dado, nos invitan a socializar lo alcanzado en este tiempo, los niños se acercan rápidamente al auditorio, suben al escenario y conversan sobre los logros y los alcances de la actividad.

Se identifican las diferentes posiciones de los niños en cuanto a lo poblacional, los relatos posibilitan el apoyo a la diferencia, a la situación de discapacidad, al desplazamiento y lo interracial.

Luego los niños salen de la escena.

## 2. Plenaria mesas

### 1. ¿Qué opinión tienen respecto a este decreto?

#### Mesa 1

Nadia Arévalo, *Hospital Centro Oriente*

El contenido introductorio del decreto parte del enfoque de derechos. Llama la atención el asunto de los recursos, pues se dice que a esta política se le destinará 90% y a las otras 10%. Los recursos se deben asignar según las necesidades del resto de las poblaciones, ya que de lo contrario habría una gran desigualdad, por cuanto buena parte de estos se estarían focalizando en este grupo poblacional. Se presenta una fragmentación en los procesos de construcción de política. Esto no respondería a las dinámicas de las localidades, pues no en todas hay habitantes de la calle en la misma proporción. Se ignora el contexto de la realidad de la población a nivel local.

#### Mesa 2

Claudia Sepúlveda, *Hospital San Cristóbal*

Existe un reconocimiento de la población en el que se le da gran importancia a la fragilidad social. Se resaltó también lo relacionado con el presupuesto, al asignársele un rubro específico.

Para el grupo es importante que para hacer realidad la política se tengan en cuenta acciones de la comunidad y la sociedad en general. Para dar respuestas integrales en el desarrollo de esta política es importante que las redes de apoyo no pongan barreras y faciliten el proceso. La financiación tiene un papel importante. Se destacó el hecho de que se tiene muy en cuenta la inclusión para el habitante de la calle, con énfasis en el proyecto de vida.

#### Mesa 3

Paola Romero

Los participantes consideraron que es una propuesta de política muy general, que no incluye a las poblaciones ni a la sociedad. Además, no se ve cómo participó la población en el proceso de formulación ni cómo incluyó su voz. Tiene vacíos en términos del diagnóstico y la situación real de las personas, y se observa un formato repetitivo, enmarcado en los parámetros de otras políticas, vacíos y fallas que están presentes en las diferentes construcciones de política.

En el marco de la política distrital no se evidencian la *interseccionalidad* ni la *transeccionalidad*; además, no se aclaran las responsabilidades de cada sector y hay, además, vacíos en términos de metas y planeación. Se hizo énfasis en que el presupuesto es excluyente con respecto a otras políticas.



## Mesa 4

Ruth Estrada, *Hospital Centro Oriente*

El decreto tiene una formulación muy general. Si se examina a fondo se enmarca dentro de la política de adultez, carece de enfoque poblacional y no se tiene en cuenta la medición de la dinámica real de la población a la que se dirige esa política pública. No se observan las condiciones del individuo ni el entorno social y cultural. Como acto administrativo no se respalda y se está fragmentando un problema que es de fondo. Atiende a justificar una distribución de recursos y no se evidencia una *interseccionalidad* de acciones aplicables a este grupo.

## Mesa 5

Aleida Fajardo, *Hospital San Cristóbal*

Se identificó como este decreto visibiliza y pone sobre la mesa las necesidades de la población. Por otra parte, se ve que hay una dimensión no tan positiva frente a la distribución de los recursos, que podría generar la marginación de otras poblaciones que son objeto de restitución de los derechos. En el decreto se señalaba el asunto de la autonomía, como se construiría esto con la población beneficiaria. La implementación de un decreto de este orden podría generar rupturas y tensiones con otras poblaciones y otros sectores institucionales.

## Mesa 6

Guillermo Pulido, *Hospital San Cristóbal*

Este decreto no establece un diagnóstico previo que sea válido en relación con la caracterización de la población a la que hace referencia. Además, se omiten asuntos como el consumo de sustancias psicoactivas, bastante alto en los habitantes de la calle. Por otro lado, llama la atención que se mencione el fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas, con el fin de no continuar con el asistencialismo, lo que es congruente con la búsqueda del empoderamiento de las comunidades para mejorar la calidad de vida.

## Mesa 7

Edna Martínez, *Hospital San Cristóbal*

Con este tipo de programas se termina aceptando que como no podemos solucionar el problema debemos buscar paliativos. La pregunta es, entonces, ¿cómo devolver la dignidad a las personas? No hay datos que permitan alimentar la discusión seriamente. Es el resultado de la base de un modelo económico generador de pobreza ¿Cuál debe ser en ese caso la apuesta desde lo institucional? ¿Cuántos de nosotros nos sentaríamos con un habitante de la calle a construir la política? A una persona que come de la basura es difícil hablarle de sus derechos, porque no tiene opciones de socializar con los otros.

## 2. ¿Cuáles deberían ser los criterios que se tengan en cuenta para la construcción de políticas poblacionales?

## 3. ¿Cuáles son los aportes o las propuestas para avanzar en la elaboración de un enfoque poblacional.

## Mesa 1

Nadia Arévalo, *Hospital Centro Oriente*

Se discutieron varios elementos de la experiencia que se ha vivido durante la construcción de políticas públicas. Hay que partir del contexto de la población, contar con la participación de los actores. Para la política de población desplazada se requirió un ejercicio interinstitucional, no se puede hablar solo de salud, es necesario hablar de elementos integrales, que contribuyen a la calidad de vida de las personas. Las comunidades o las personas sujeto de la política tienen que empoderarse. Si se plantea la articulación interinstitucional como centro de la formulación de las políticas, ¿cómo se va a hacer un ejercicio que permita respuestas integrales y que reconozca aquellos aspectos que afectan la calidad de vida de las personas? La política no debe partir solo de un aquí o de un ahora, se debe tener en cuenta el futuro. El centro deben ser las personas y la dignidad humana.

## Mesa 2

Claudia Sepúlveda, *Hospital San Cristóbal*

Los beneficiarios deben participar en el proceso de construcción de las políticas. El presupuesto debe ser sostenido para que tenga impacto social. Debería haber un diagnóstico previo y una lectura de necesidades. No debe quedarse en el estudio y en el análisis, hay que tener unos criterios comunes y desarrollar intervenciones en las que lo asistencial se reduzca para avanzar en el proyecto de vida. Cuando se generen respuestas deben ser intersectoriales y que permitan evidenciar las necesidades de la población. Las políticas deberían reglamentarse para garantizar su cumplimiento.

## Mesa 3

Paola Romero

Es necesario tomar en cuenta la *interseccionalidad* y aquellos instrumentos que permitan ver las relaciones de intersección; además, tener claro el marco conceptual y teórico para establecer una línea base. Se observa como tendencia que las políticas tienden a fragmentar el cuerpo y las poblaciones. Aquí desempeña un papel importante la voluntad política de los sectores decisorios tendientes a mirar la necesidad en términos de presupuesto y ejecución. Es necesaria la construcción de pedagogías que activen la democracia. Así mismo, tener en cuenta lo siguiente: niveles cualificados de participación, trabajar de manera concertada con los sectores, se necesitan metodologías de evaluación pues hay políticas que no han tenido impacto en la calidad de vida de las personas



## Mesa 4

Ruth Estrada, *Hospital Centro Oriente*

Los procesos de construcción de políticas deben tener tres características: 1) ser efectivas, que no sea haga desde el escritorio, y que tengan en cuenta las diferentes dimensiones del ser humano; 2) ser un proceso progresivo, respetando las dinámicas particulares de todas las poblaciones; 3) ser un proceso sostenible en el tiempo, que no esté sujeto a las voluntades políticas, que se tenga vía libre para que todos los procesos se sostengan a través de las diferentes administraciones. Se debe tener en cuenta la intención en la evaluación y en la aplicación. Las políticas deben ser integrales y tangibles, y no solo quedarse en el papel.

## Mesa 5

Aleida Fajardo, *Hospital San Cristóbal*

La formulación de una política pública está en el marco de unos principios universales, hay unos elementos básicos que tienen que ver con las necesidades de los sujetos, actores y partícipes. Se requiere un compromiso intersectorial efectivo, integralidad en las respuestas y continuidad en los procesos, además de un monitoreo y seguimiento constantes. Es fundamental el respeto a los aportes de la comunidad.

## Mesa 6

Guillermo Pulido, *Hospital San Cristóbal*

Se discutió que una política pública debería tener en cuenta la dignidad del ser humano, tomarlo como un ser integral, no como un ser pasivo, sino para potencializar sus habilidades, para vivenciar y aprovechar los derechos con los que cuenta. Es básico el diagnóstico y caracterización de la población, y estructurar un proyecto de vida.

## Mesa 7

Edna Martínez, *Hospital San Cristóbal*

En la construcción de las políticas poblacionales es fundamental reconocer a las poblaciones y los derechos que estas tienen. Las políticas deben corresponder a criterios de valoración de los seres humanos. Estos ejercicios terminan convirtiéndose en letra muerta, pues falta voluntad política y asignación de recursos. Suponemos que una política poblacional debe apuntar a los derechos y la equidad.

## 3. Relatoría de las mesas de trabajo

Patricia Rozo Lesmes OD

### Preguntas orientadoras

#### ¿Qué opinión tiene del decreto planteado?

Respecto al contenido del decreto se plantean las siguientes observaciones:

1. Que esta política cuente con 90% de los recursos la convierte en una política excluyente, que no parte de la realidad, pues no tiene en cuenta las necesidades de otras personas. Es importante tener en cuenta quién prioriza los recursos, qué interés hay detrás de su asignación y que la distribución se haga de acuerdo con el territorio. Lo anterior lleva a la tensión con otros actores y sectores, además de institucionalizar la marginación. Se considera que la focalización de recursos fragmenta los procesos de construcción de políticas públicas. Por otra parte, se dijo que también es importante asignar recursos específicos a la construcción de cada una de las políticas poblacionales, lo que hace que se visibilice y se ponga sobre la mesa las necesidades de una población particular, en este caso los habitantes de la calle.
2. Así mismo, se planteó que esta política parte del reconocimiento de la población desde un enfoque de fragilidad social, en el que se deberían tener en cuenta otras poblaciones.
3. La construcción de políticas poblacionales se debe hacer de manera conjunta con diversos actores, para dar respuestas integrales.
4. Es importante tener en cuenta los niveles de participación de la población habitante de la calle: que su voz se escuche y tenga en cuenta.
5. Se encuentran vacíos en términos del marco situacional de dicha población (condiciones sociales, económicas y culturales), pues se basa en el marco de otras políticas y no en el contexto específico del habitante de la calle. Es importante contar con un análisis previo y conocer las problemáticas particulares.
6. No se ve el trabajo transectorial y la responsabilidad de los diferentes sectores.
7. La construcción de esta política es una oportunidad para fortalecer las potencialidades individuales y colectivas, empoderando a la población, lo que contribuye a mejorar su calidad de vida.

#### ¿Cuáles deberían ser los criterios para la construcción de las políticas poblacionales?

En cuanto a los criterios considerados se encuentran los siguientes:

- Es necesario contar con el reconocimiento del contexto de la comunidad.
- Es necesario involucrar a todos los actores en la construcción de las políticas sectoriales y distritales.



- Se debe generar abogacía desde la propia comunidad con el fin de dar continuidad a las políticas poblacionales.
- Debe haber articulación intersectorial para que las acciones sean integrales.
- El centro de las políticas poblacionales deben ser las personas.
- La formulación de una política debe involucrar a la población sujeto.
- El presupuesto de una política poblacional debe ser sostenible y generar un impacto social.
- Las intervenciones asistenciales deben minimizarse y centrarse en los proyectos de vida de las personas.
- Es necesario hacer un diagnóstico de la población sujeto de la política.
- Deben existir unos criterios comunes de construcción de políticas para que no se fragmente a la población.
- Las respuestas deben ser intersectoriales y sostenibles.
- Es importante la normatización de las políticas poblacionales.
- Es necesario tener en cuenta la voluntad política.
- Es importante cualificar los niveles de participación.
- Es fundamental evaluar las políticas poblacionales.

### ¿Cuáles son los aportes o las propuestas para avanzar en la construcción del enfoque poblacional?

- Debe contar con unas características fundamentales: tener en cuenta la dimensión del ser humano, respetar las dinámicas de la comunidad y no el tiempo institucional, ser medibles en el tiempo.
- Identificar las necesidades de las personas y de las respuestas frente a estas.
- Identificar las experiencias exitosas.
- Realizar el monitoreo de acuerdos alrededor de la implementación de la política.
- Generar un buen diagnóstico y características de la población.
- Ver al ser humano como integral, partiendo de su dignidad, así como potenciar sus habilidades y capacidades.
- Reconocer las particularidades.
- Las personas deben primar frente al modelo económico.

### Reflexiones finales

- Para la elaboración de políticas públicas es fundamental la articulación entre actores y sectores.
- ¿Hasta qué punto las políticas poblacionales se convierten en el mecanismo utilizado por el Estado para la garantía de los derechos de las personas?
- Es imprescindible escuchar la voz de los sujetos de la política en construcción durante las diferentes fases.
- Es importante tener en cuenta las diversidades dentro de la diversidad para así garantizar los derechos.
- Para la construcción del enfoque poblacional se debe contar con criterios claros.
- El fin es el beneficio general de las personas, siempre y cuando se reconozcan las características particulares.

Se debe reconocer al ser humano como individuo que pasa por diferentes etapas durante su ciclo vital, con características particulares.



# Capítulo 3

## El enfoque poblacional



## Capítulo 3

### El enfoque poblacional

Relatorías de jornadas de trabajo desarrolladas durante 2010

#### 1. Panel de discusión

Enfoque de derechos

Viernes 21 de mayo de 2010

Solángel García, TO MA

*Profesional especializada*

*Análisis y políticas en salud*

*Relatora de la actividad*

Este panel se desarrolló en el marco de los encuentros del componente de gestión local del plan de intervenciones colectivas de la SDS.

La construcción de esta metodología ha sido inspirada en la experiencia de actores locales, distritales y sectoriales, queriendo ser coherentes con los principios de participación y reconocimiento.

La metodología se soporta en una entrevista o conversatorio con invitados, para analizar los conceptos de política, política pública y política social, y reflexionar los desarrollos de procesos de políticas públicas en Bogotá a partir de tres ejes: enfoque de derecho y el derecho a la salud, enfoque poblacional y diferencial, los derechos y la gestión social integral y el papel de la participación social.

Se hicieron entrevistas en las que funcionarios de la Dirección y de la Secretaría, además de personas de otros sectores y de las localidades compartieron con nosotros a partir de su experiencia, su conocimiento y punto de vista frente a los asuntos que nos convocan.

En la presentación de apertura, Luis Jorge Hernández presentó las distintas perspectivas sobre la determinación social: desde la Organización Mundial de la Salud, desde Didericksen, desde lo histórico hermenéutico propuesto en América Latina, siendo esta la postura que asume la SDS. En este contexto, se entiende que la salud se relaciona con la educación, la vivienda, el ambiente, el trabajo y los servicios de salud.

Siguiendo con el proceso se dio comienzo al primer panel.



## Panel 1. Enfoque de derechos y derecho a la salud.

Panelistas:

Luz Dary Carmona (SDS).

Napoleón Villareal (SDIS).

Entrevistadora: Sandra Patricia Rodríguez Latorre (SDS)

### Preguntas orientadoras:

¿En qué marco epistemológico y filosófico se habla de derechos? Tener en cuenta los siguientes conceptos: democracia, socialización de políticas construcción de subjetividad, ciudadanía, emancipación.

1. ¿Qué es lo público y cómo se relaciona con los derechos humanos?
2. Siendo los derechos humanos un concepto nacido en la emergencia del mundo moderno, ¿cómo se promueve la construcción de los sujetos de derecho en el marco internacional, nacional, distrital, local y territorial? Y, ¿cómo acortar las distancias entre el dicho y el hecho?
3. ¿Cómo se promueve la construcción de los sujetos de derecho? ¿Cómo se concibe la sociedad civil desde los diferentes modelos políticos y económicos?
4. ¿Qué papel significativo pueden tener sectores como salud, educación integración en la comprensión de los derechos?
5. ¿Los derechos humanos desde la política pública son un compromiso posible?

### Reflexiones

Una vez presentadas las propuestas de los panelistas, se planteó lo siguiente. Es importante tener la posibilidad de reconocer que cuando hablamos de los derechos, en general lo hacemos desde el punto de vista personal.

Como hoy, 23 de abril, es el día del idioma, al escuchar este panel mi primera reflexión tiene que ver con la historia de las palabras y de su significado en el contexto histórico, social y político de cada una.

Es necesario reflexionar acerca de los conceptos de los derechos desde el mundo occidental frente al mundo oriental o desde la modernización frente a la modernidad o desde las propuestas de las ciencias sociales a partir de los postulados del conflicto de intereses o desde las posturas empírico analíticas, histórico hermenéuticas o crítico social, que nos permiten generar una propuesta comprensiva desde lo público, afectivo, lúdico.

Así mismo, se pone en el escenario lo público relacionado con lo colectivo, donde se define al sujeto político-ciudadano y relaciona lo público / estado / ciudadano.

En general se podría decir que a partir de las propuestas de los tres invitados son tres las perspectivas para entender el derecho a la salud, y ellas son:

- Epistemológica: que se relaciona especialmente con el interés desde donde se propone el enfoque de derechos.
- La perspectiva histórica que recoge desde la revolución francesa y tiene diferentes matices vista desde la modernización frente a la modernidad.
- Basada en la propuesta de Habermas donde:
  - ♦ La mirada empírica: mundo objetivo.
  - ♦ La mirada histórica hermenéutica: mundo subjetivo.
  - ♦ La mirada crítico social: mundo subjetivo.

Entonces tenemos una propuesta de visión comprensiva: política, económica, afectiva, lúdica.

Público:

- Un concepto histórico que puede ser entendido desde el interés colectivo de la mayoría.
- Define al sujeto político: ciudadano.
- Relaciona lo público con el Estado (que regula) y el ciudadano (sujeto de derecho).
- Sujeto de derechos.
- Reconoce a las personas.
- Recupera el valor de lo público.
- Reconoce no solo sus necesidades sino también sus potencialidades.
- Reconoce los imaginarios y las representaciones.
- Empieza desde la familia.
- Reconoce la subjetividad desde la vida.

## Panel 2. Enfoque poblacional y diferencial en los derechos humanos

Panelistas invitados:

Fernán Espinosa (*desplazados*, SDS).

Soledad Aguilar (*etnias*, SDS).

Luz Marina Rozo (SDIS).

Héctor Henry Henao (*discapacidad*, SDS).

Constanza Fletcher (*género*, SDS).

Entrevistadora: Esmily Ruiz (SDS).

### Preguntas orientadoras:

- I. ¿En que perspectiva epistemológica o filosófica se entiende lo poblacional y lo diferencial?



2. Desde la mirada que ustedes representan (discapacidad, desplazamiento, etnias, LGTB, mujer y género), ¿cómo concibe los enfoques poblacional y diferencial?
3. Desde la población que ustedes representan, ¿cómo integran las otras poblaciones?
4. Desde la población que ustedes representan, ¿cómo se armoniza el enfoque de derechos?

## Reflexiones

Este debate puede ser un poco más complicado para mí, porque es uno de los asuntos que ha ocupado gran parte de mi tiempo y mis pensamientos en los últimos tiempos.

No quisiera avanzar sin invitarlos a hacer una reflexión mediante la cual podamos entender que los grupos llamados “poblacionales” o “diferenciales” surgen en el contexto de las propuestas de focalización de los modelos neoliberales, en los que la consigna es generar políticas y servicios a los más vulnerables. De esta propuesta emergen otras situaciones, dado que las políticas no se piensan en toda la población, sino solamente en una parte de ella; en el futuro cada uno de nosotros tendremos que identificarnos con una condición específica para hacer parte de un grupo y que “se me reconozca” dentro de las políticas.

Escuchando a los panelistas, siento que hay una característica común en el discurso de todos y es que “yo sujeto” debo sentirme identificada dentro de un grupo, una cultura o una condición, para acceder de esa manera a los beneficios de una política.

En el primer panel nos invitan a hacer una discusión entre oriente y occidente y desde dónde lo entiende y lo asume cada uno de nosotros, teniendo en cuenta la historia ancestral, la manera de juzgar el mundo, entre otras. En este contexto es necesario tener en cuenta que aquí y ahora somos actores de gobierno, por lo que se conjugan el interés de gobierno con el interés propio de cada uno.

La propuesta es entender a las “personas primero”, como lo proponen desde la economía Amartya Sen y Bernardo Kliksberg. Entender a las personas o la población en términos del colectivo implica, entonces, ver más allá de la biología y la demografía, y recuperar la historia, la geografía, la psicología, la antropología y lo que esto significa en términos de su felicidad y en este contexto del desarrollo humano y social.

La propuesta es entender a la población en general, identificando y reconociendo las diferencias y diversidades para construir el colectivo. Aquí el tránsito y la transformación de paradigma es mayor, puesto que como lo hemos dicho en otros espacios, tratamos de hacer el tránsito de fenómenos como la mortalidad, la salud sexual y reproductiva o la discapacidad, a entender a las personas en sus contextos.

Finalmente, la invitación es a avanzar en las reflexiones desde la equidad y la justicia social, y a hacer de este discurso una realidad en la cotidianidad de nuestras acciones.

## Panel 3. El enfoque de derechos en la gestión social integral y el papel de la participación social

Panelistas invitadas:

Claudia Beatriz Naranjo. *Gestión local. Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.*

Napoleón Villareal. *Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.*

Henry Manrique. *Hospital Pablo VI Bosa.*

Entrevistador: Bernardo Castiblanco. *Hospital Pablo VI Bosa.*

### Preguntas orientadoras:

1. ¿Teniendo en cuenta la importancia de promover y restituir la autonomía de los ciudadanos, que relación existe entre la estrategia promocional de calidad de vida y salud y la gestión social integral (GSI)?
2. ¿Qué alcance tiene la gestión social integral en el marco del desarrollo social de Bogotá y cuál es la propuesta para hacer de esta estrategia una sostenible?
3. La GSI contempla como proceso fundamental la participación, ¿cómo se hacen efectivos los planteamientos de participación que se enuncian en ella? ¿Cuáles son sus principales dificultades y retos?
4. ¿Qué experiencias y aprendizajes de participación, gestión social, trabajo sectorial, intersectorial y comunitario se tienen en cuenta en Bogotá para el diseño, implementación y seguimiento de la gestión social integral?

## Reflexiones

Es necesario convertir lo que se hace en actos políticos de transformación social en lo cotidiano, y tener la posibilidad de ejercer el poder que tengo en lo individual y lo colectivo como sujeto individual y colectivo.

La sostenibilidad es un asunto que depende de la participación y esta trasciende el plan de desarrollo. ¿Cómo superar, entonces, las brechas entre la participación y la representación? ¿Cómo superar las necesidades individuales y volverlas colectivas?

El ejercicio, como en los paneles anteriores, requiere de transitar de intereses individuales, sean estos disciplinares o institucionales, a intereses colectivos que estén cerca de la *transectorialidad*.

Al devolvernos en este momento a los planteamientos del panel 1 y 2, podemos revisar dónde perdemos o ganamos coherencia entre las acciones y la propuesta política y conceptual, y ¿cuál es el centro de actuación?, ¿las instituciones?, ¿los sectores?, ¿los territorios?, ¿las personas?

En este momento recuerdo el texto de Maturana que se refiere a la “democracia una obra de arte”, donde el poder está desde mi panza, mi pensamiento y mis manos.



Debemos entonces reflexionar qué significa, dónde está la gestión social integral: ¿en la mesa local?, ¿en la mesa distrital?, ¿en la participación? O en el acto, en la acción local, no sólo la de gestión local, sino también en los ámbitos, en los proyectos de desarrollo de autonomía, en todos los escenarios de transformación.

Esta discusión se pone muy interesante porque este aprendizaje nos debe llevar a propuestas concretas de transformación donde:

- Seamos coherentes con las propuestas del panel 1.
- Reconozcamos las características, las diferencias, diversidades de la población, discutidas en el 2.
- Se rescate el acto, el plan de acción cotidiano, de los líderes, los referentes, como un acto de transformación social y político que suma, en eso de la búsqueda del bienestar, la calidad de vida, la felicidad de las personas y los colectivos.

En este contexto, propongo permitimos dar un paso atrás y ver, escuchar, sentir lo que la gente y la comunidad dice para dar respuesta. Revisar todos los escenarios. ¿Qué hay? ¿Para qué? ¿Qué se construye? ¿Qué se avanza?

## 2. Conversatorio sobre el alcance del decreto 101 de 2010. 21 de julio de 2010

Gladys Espinosa, BA MA  
Fernán Espinosa, OD  
Solángel García, TO MA  
*Profesionales de la Dirección de Salud Pública  
Relatores de la actividad*

Una vez emitido el decreto 101 de 2010 consideramos necesario discutirlo, de manera que podamos comprender el camino a seguir con las políticas poblacionales.

Participaron de esta actividad profesionales de la Dirección de Salud Pública: Esmily Ruiz, Patricia Rozo, Obelys Suárez, Luz Dary Arévalo, Yasmín Puerto, Miriam Charry, Alexander Estepa, Luz Dina Ríos, Soledad Aguilar y Tatiana Díaz.

Se sintetiza el decreto, con énfasis en los asuntos centrales:

*Propósitos del decreto:* fortalecimiento de las alcaldías locales, gestión distrital en lo local y el desarrollo de instrumentos.

*Títulos:* 1) propósitos del decreto; 2) organización: este título recalca el fomento de la participación comunitaria, el no desarrollo de políticas y el desarrollo de planes operati-

vos; y 3) financiación y talento humano. Este título delega el manejo del talento humano a las alcaldías locales y las acciones distritales en la localidad, operaría la desconcentración de algunos procesos como la gestión de políticas distritales y sectoriales.

*Otros aspectos por tener en cuenta.* Las alcaldías son instancias de la Secretaría de Gobierno, la Alcaldía Mayor da soporte al alcalde local, las entidades distritales pueden dar lineamientos a las alcaldías locales, las alcaldías coordinan las acciones del distrito en lo local, la inversión se planea a la luz del plan de desarrollo.

*Dentro de las funciones misionales se encuentran:* promover la participación social, la convivencia pacífica, contribuir a la metas del plan de desarrollo. Para los entes distritales: revisar las funciones que se delegan a los alcaldes. En relación con el talento humano, los cargos de libre nombramiento y remoción se eligen por terna en la alcaldía. Las entidades distritales pueden determinar los funcionarios que trabajen en las localidades en coordinación con la Secretaría de Gobierno

*Recursos:* las alcaldías tendrán autonomía para definir recursos, administrarlos y hacer seguimiento. Los recursos de los fondos deben tener lineamientos para la inversión.

Pregunta orientadora 1. ¿Es clara la desconcentración para la función esencial “Desarrollo de políticas y de la capacidad institucional de planificación y gestión en materia de salud pública”, en el contexto de políticas públicas distritales y no solo desde planes de gobierno?

Al respecto se comenta que el decreto se queda corto en los propósitos de desconcentración. La desconcentración se debe armonizar con las directrices del Ministerio de la Protección Social, el Plan nacional de salud y el Plan distrital de salud. Debe proporcionar elementos para el plan de desarrollo de Bogotá 2012-2016.

La participación debe ser en la gestión de las políticas públicas por la calidad de vida y no solamente en las políticas sectoriales de salud. Con respecto al desarrollo de la planificación institucional, se advierte que en las localidades se podría presentar congestión de procesos sectoriales, sin la capacidad de la Alcaldía local para abordarlos.

Se debe tener en cuenta que las políticas trascienden los planes de desarrollo. Se propone que la gestión social integral sea descentralizada. Se debe tener en cuenta que cada sector decide qué desconcentra sobre un mismo asunto; algunos pueden desconcentrar un aspecto y otros no, y se deben tener claras las líneas intersectoriales.

Pregunta orientadora 2. ¿Gestión local de políticas públicas por la calidad de vida o solo las del sector como la atención primaria en salud (APS)?

Al respecto se aclara que las políticas de salud deben articularse en escenarios sectoriales, en la comisión intersectorial de poblaciones (Cipo) y en los demás escenarios pertinentes.

La estrategia APS hace parte del marco de referencia del proceso de formulación de políticas de salud. Es necesario aclarar si la gestión de políticas que se va a realizar es solo la sectorial o incluye las políticas de calidad de vida.



Pregunta orientadora 3. ¿Qué han trabajado el coordinador, los responsables por red y el resto del equipo de gestión local con los alcaldes locales sobre la desconcentración de la gestión de políticas? O ¿desde otros sectores que son líderes de políticas públicas?

## Comentarios

No existe suficiente información al respecto. Se dice que se deben desarrollar instrumentos para hacer esta gestión con los alcaldes.

El documento de propuesta de la Dirección de Salud Pública debe plantear la articulación con los demás sectores involucrados en la gestión de políticas de calidad de vida y no únicamente las sectoriales. Se debe tener claro que en este momento se está iniciando la construcción del Plan de salud y de los planes desarrollo distrital y nacional, por lo que no es conveniente enmarcar el documento en el plan de gobierno actual.

Se debe aclarar si mediante la estrategia de gestión social integral se gestionan políticas o sólo se dan respuestas ¿Hasta dónde se fortalece la capacidad institucional si la labor de la alcaldía es realizar las acciones de cada sector? En relación con la descentralización de las políticas poblacionales, todas con mesa intersectorial: ¿todos los sectores se desconcentran? ¿Quién define la mesa o la secretaría técnica?

Con respecto al título talento humano se comenta: los profesionales se reducen en el nivel local, lo que debilitaría la gestión y la importancia de las políticas.

Se propone:

- Aclarar la pertinencia de un analista en el equipo base de gestión local.
- Que existan referentes de tiempo completo para cada proceso poblacional.
- Que haya otro equipo para gestión de políticas.

## Conclusiones

- Las políticas de salud hacen parte de las políticas.
- La desconcentración de las políticas debe ser concertada entre el sector y las mesas intersectoriales.
- Los lineamientos que se incluyan en la propuesta de la SDS deben tener un carácter mucho más integral, para que las alcaldías locales cuenten con elementos específicos para la inversión de recursos y el accionar, que trasciendan los planes de gobierno y sus líneas de inversión.
- La gestión debe ser en todas las localidades, no sólo en los territorios de GSI.
- Debe haber un profesional que haga gestión social para la salud pública en toda la localidad.

## 3. Relatoría del conversatorio sobre metodología y políticas públicas, 21 de junio de 2010

Patricia Rozo Lesmes, OD MA  
Profesional especializada  
Análisis y políticas  
Relatora

Con el fin de dar continuidad y herramientas en el proceso de desarrollo de políticas públicas avanzamos en la discusión sobre las políticas y la metodología. Para ello la agenda contiene cuatro asuntos: el sistema de coordinación distrital como herramienta de gestión en el ciclo de política pública, el ciclo de política “policy cycle”, la presentación del plan de trabajo frente a la metodología de construcción de política sectorial (por ejemplo, el de infancia) y observaciones frente a la propuesta de plan de trabajo.

### Sistema de coordinación distrital como herramienta de gestión en el ciclo de la política pública

Es importante partir de cómo se entienden y qué metodología se utiliza durante el proceso de construcción de las políticas públicas distritales. Traemos aquí los planteamientos del documento “Manual operativo para el funcionamiento de las instancias de coordinación de la administración del D. C.”, basado en el acuerdo 257 de 2006, artículo 10, y en los decretos 546 de 2007 y 505 de 2007, en los que se modifica la estructura organizativa de la administración distrital con el objetivo de incorporar mecanismos que le permitan actuar coordinadamente en el proceso gerencial, para lograr la mejor calidad en las decisiones que guían la formulación, la ejecución y la evaluación de las acciones contenidas en los planes y programas de cada uno de los sectores de la administración y de aquellos asuntos prioritarios para la ciudad. El objetivo es plantear instrumentos operativos para mejorar la gestión gerencial del Distrito Capital en relación con sus mecanismos de coordinación, de tal forma que el proceso de política pública cumpla con niveles de eficiencia y eficacia organizativa.

Por otra parte, es importante tener en cuenta los roles fundamentales de las entidades distritales de acuerdo con la circular 044 de 2009 frente al ser y actuar como miembros de comités sectoriales (articularse en el proceso de formulación de las políticas y las estrategias de los distintos sectores, y para el seguimiento de la ejecución de ellas) y de comisiones intersectoriales (articularse para orientar la ejecución de funciones y la prestación de servicios que comprometen organismos y entidades de diferentes sectores administrativos).

Siendo el ciclo de política fundamental, constituye el elemento de referencia propio del ejercicio gerencial de lo público y se evidencia en la operación de cada una de las fases del ciclo político, mediante las instancias que conforman la estructura organizativa del Distrito Capital. De esta forma, los actores del sistema de coordinación distrital deben tener claras sus responsabilidades en el ciclo político –formulación y adopción, ejecución



y evaluación de las políticas públicas–, de forma articulada y coordinada desde la institucionalidad, y el momento del ciclo en el que empiezan a actuar.

A continuación se presentan las fases que se deben seguir para la construcción de políticas públicas:

Definición de los lineamientos de política: se hace énfasis en que la responsabilidad es del alcalde, del Consejo de gobierno y de los comités sectoriales.

Con la fase I (Identificación de problemas públicos) se presentan sus actividades y resultados. La formulación y adopción de políticas públicas, en la que se hace énfasis también en que la responsabilidad es del alcalde, del Consejo de gobierno y de los comités sectoriales. La fase 2 (Formulación de soluciones o acciones en el ámbito estratégico sectorial) exige también actividades y resultados, lo mismo que la 3 (Toma de decisiones y adopción).

La ejecución de políticas públicas, responsabilidad de las entidades distritales y las comisiones intersectoriales, resalta que estas comisiones garantizan la coordinación para la implementación de políticas y estrategias distritales de carácter intersectorial. Esta fase 4 (Implementación de la política) incluye, así mismo, actividades y resultados.

La evaluación de políticas públicas, cuya responsabilidad es de las entidades distritales y de los comités sectoriales, que garantizan la coordinación para la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas y estrategias sectoriales implementadas.

En la fase 5 (Evaluación) las comisiones intersectoriales participan en el proceso de evaluación de la política pública en la medida en que evalúan el cumplimiento de las estrategias derivadas de su ejecución, siempre y cuando estén relacionadas con su quehacer, con sus actividades y resultados.

### El ciclo de la política, “policy cycle”

Es importante profundizar en esta metodología teniendo en cuenta que es la más utilizada para la construcción de políticas públicas en Bogotá. Para el desarrollo de esta presentación se utilizó como insumo el libro de André Noel Roth, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, cuya fuente es Jones (1970).

- Fase I: Identificación de un problema.
- Fase II: Formulación de soluciones o acciones.
- Fase III: Toma de decisión.
- Fase IV: Implementación.
- Fase V: Evaluación.

En el siguiente cuadro se observa el resumen de las fases del ciclo de política:

Fase I Identificación de un problema	Fase II Formulación de soluciones o acciones	Fase II Toma de desición	Fase IV Implementa- ción	Fase V Evaluación
<p>Apreciación de los acontecimientos.</p> <p>Definición de un problema.</p> <p>Agregado de intereses.</p> <p>Organización de las demandas.</p> <p>Representación y acceso ante las autoridades públicas.</p>	<p>Elaboración de respuestas.</p> <p>Estudio de soluciones.</p> <p>Adecuación a los criterios.</p>	<p>Creación de una coalición.</p> <p>Legitimación de la política elegida.</p>	<p>Ejecución.</p> <p>Gestión y administración.</p> <p>Producción de efectos.</p>	<p>Reacciones a la acción.</p> <p>Juicio sobre los efectos.</p> <p>Expresión.</p>
<b>Demanda de la acción pública</b>	<b>Propuesta de una respuesta</b>	<b>Política efectiva de acción</b>	<b>Impacto sobre el terreno</b>	<b>Acción política o reajuste</b>

### Presentación del plan de trabajo frente a la metodología de construcción de política sectorial

Se presenta la propuesta de plan de trabajo alrededor de la metodología para la formulación de política pública sectorial, en este caso desde infancia, mostrando el trabajo adelantado desde el equipo técnico de infancia de la Dirección de Salud Pública. Es importante mencionar que la propuesta metodológica de política sectorial se hizo para las etapas de infancia y juventud, y se asumió de igual manera por las dos referentes de análisis y políticas, como líderes del proceso. En el proceso existen también otros actores, como los equipos técnicos de infancia y juventud en la DSP, y otros en las otras direcciones y entidades del sector (aseguradoras).

Al revisar las propuestas metodológicas para la construcción de las políticas se observa que en la fase de alistamiento se requiere un tiempo mínimo de seis meses, durante el cual se debe divulgar el propósito de la política, y tener en cuenta los actores, escenarios y apropiación conceptual. Estos aspectos se trataron teniendo en cuenta que así fue el proceso en la Política de desplazamiento.

Tanto en la Política de discapacidad como la de ambiente la metodología fue participativa. En este orden de ideas nos damos cuenta que no estamos articulando las políticas públicas, cada una tiene su accionar sin relacionarse o tener en cuenta otras que fueron o están siendo construidas.

Para llegar a la implementación de la política se debe contar con un lineamiento concertado, validado y difundido. Para esta administración distrital es muy importante que la política esté precedida por un acto administrativo.



En este contexto, nos preguntamos: ¿qué tanta debe ser la participación en la metodología? ¿Qué tanta voluntad política existe para construir política (guía de construcción de política)? ¿Cómo se relaciona la política distrital con la sectorial? ¿En qué lugar del plan de trabajo deben estar incluidos los indicadores y sistemas de información? ¿Qué significa que políticas como la de infancia tengan énfasis en los intolerables? ¿Cómo tener en cuenta otros elementos como el carácter rural de la población?

### Reflexiones finales frente al contenido del plan

Las fases del ciclo de política son dinámicas y simultáneas. El proceso debe ser coherente y durante el mismo se debe hacer un ejercicio de sistematización permanente.

## 4. Relatoría del panel de políticas públicas. 28 de junio de 2010

Esmily Ruiz, SC MA

Este panel se desarrolló en el marco de los encuentros del componente de gestión local del Plan de intervenciones colectivas de la SDS. Las presentaciones nos permiten recordar que los procesos sociales no son estáticos, la vida cotidiana de las sociedades se enmarca en aspectos diversos que invitan a que los planes y las políticas reconozcan esa variabilidad. Como las políticas y los planes tienen una trascendencia considerable enfatizamos en que como herramientas deben tratar de ser lo más adecuadas para garantizar que los individuos y las sociedades logren niveles de vida acordes a sus necesidades y expectativas.

En este sentido, el panel nos ofrece algunas reflexiones frente a elementos clave en el proceso de políticas públicas:

### Primero: marco de las políticas

La administración distrital le está apostando, desde el desarrollo humano, a políticas de carácter económico, cultural, recreativo, político y territorial en función del compromiso frente al mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Es grato ver las apuestas que se hacen frente a entender y asumir que el fin último del desarrollo son las personas.

Una política de desarrollo orientada a satisfacer las necesidades humanas, entendidas en el sentido amplio, trasciende la racionalidad económica convencional porque compromete al ser humano en su totalidad. Se debe pensar entonces que los procesos de relaciones integrales cubran todos los aspectos que conciernen al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y de la sociedad en general, buscando desarrollar las oportunidades y potenciar las capacidades individuales y colectivas para garantizar el

ejercicio de los derechos y de la ciudadanía. Todo esto desde un enfoque de derechos marco en el cual se ha centrado la actual administración.

### Segundo: la participación

Muchos son los aspectos que aparecen en la agenda pública y que se han pretendido resolver en el proceso de políticas públicas de Bogotá. Sin embargo, surgen múltiples interrogantes sobre qué es lo que determina la nominación de público de los muchos problemas y asuntos que a diario se presentan en nuestra ciudad o, para ser más precisos: ¿qué hace que un asunto social se vuelva un asunto público e ingrese en la agenda de gobierno? En las políticas algunas dificultades se dan en la materialización del enfoque de derechos, en las decisiones de orden político que encierran esas políticas.

Y aparecen entonces múltiples miradas frente a la participación en el proceso de políticas públicas:

- Algunas desde la participación en el ámbito consultivo, como es el caso de la política de desarrollo económico y en el Plan de ordenamiento territorial.
- Otras, desde la titularidad de derechos, y como tal el proceso de participación debe recaer en la toma de decisiones.
- Y por último, el pensar la participación en una dinámica de participación no solo desde la comunidad, sino desde todos los actores sociales que participan en estos procesos.

Aparece también una reflexión frente a que, como afirma Quiñones: “Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos”. Esto implica asumir los desafíos de construir colectivamente una política pública, trascendiendo la instrumentalización de la participación, hacia procesos en los que la incidencia en la toma de decisiones sea efectiva y no limitada.

### Tercero: aspectos normativos

Dificultades desde la normativa que obligan a presentar propuestas de políticas que no necesariamente obedecen a las necesidades de las poblaciones, no porque sean erróneas, sino porque, como se mencionó, la dinámica social es cambiante y en coherencia con ella las normas que soportan las políticas deben estar abiertas a este cambio. Es necesario buscar un balance entre lo público y lo privado, mediante la coherencia entre las políticas y las normas. Para ello se requiere reconocer que detrás del carácter normativo existen aspectos éticos y morales, frente a la vida de las personas, las normas están relacionadas con las demandas y exigencias que realizan los grupos sociales frente a unas necesidades y realidades sociales.

La política pública se puede abordar desde una mirada de pobreza, exclusión, vulnerabilidad, necesidades de grupos específicos, y en esto nos han puesto a pensar las normas vigentes. Sin embargo, es necesario avanzar en políticas incluyentes y equitativas, que piensen a la sociedad en general no por su vulnerabilidad, sino por el carácter de seres humanos que todos tenemos, frente a los cuales el estado social de derecho, desde un enfoque de derechos, trascienda la mirada focalizadora de muchas de las actuales políti-



cas. Estas deberían ser pensadas entonces no solo para la implementación de estrategias en función de quién es el sujeto de la política, sino que deben entender y trascender a todas las personas son sujetos de la política, lo que, evidentemente, posibilita la justicia social, de la cual seguramente posibilitará una ciudad para todos.

#### Cuarto: necesidad de avanzar en los procesos de políticas

Trascendiendo la mirada actual según la cual el proceso se gesta desde el nivel distrital y reconociendo los procesos locales, para aliviar en cierto modo la tensión que algunas veces se dan en los procesos de construcción de las políticas lideradas desde el distrito hacia las localidades.

#### Quinto: relación con otras políticas

##### Que permita materializar y entender su integralmente.

Es necesario tener claro el marco conceptual en el que nos centramos, entender dónde estamos y dónde nos movemos, comprender que los procesos participativos son necesarios para que los procesos de la política sean coherentes. Queda planteada también la invitación a reflexionar sobre la necesidad de continuar generando espacios de articulación que propendan a procesos integrales, que ayuden a pensar una ciudad que tienda al desarrollo humano y social, en la que el centro de las políticas sean las personas, garantizando así la equidad y la justicia social.

En conclusión, estas reflexiones invitan a pensar y a discutir sobre el futuro de la ciudad y de los bogotanos, a mediano y largo plazo, identificando una serie de potencialidades y carencias que deben ser pensadas en los procesos de políticas públicas. Los gobiernos no son ya los únicos actores en las fases del ciclo de las políticas, y aun cuando toda política pública es una acción de gobierno no se reduce a este.

El desarrollo es con la gente o no lo es. El centro de las políticas son las personas. Participación para la decisión. Retos de la construcción de la política pública frente a la construcción de ciudadanía. Coherencia entre los distintos procesos de la política.

Una sociedad tiene una alta calidad de vida cuando los seres humanos que la integran, dentro de un marco de paz, libertad, justicia, democracia, equidad, tolerancia y solidaridad, tienen amplias y constantes posibilidades de satisfacer sus necesidades y desplegar todas sus potencialidades con miras a lograr su mejoramiento y realización personal y la realización de la sociedad como conjunto (Oscar Donnelly's).

Entre las dificultades se observan la articulación de unas políticas con otras, la participación, la materialización de la política en estrategias concretas y su posterior evaluación, que va más allá de la gestión al impacto.

El asunto de las políticas es un intento por superar la temporalidad de los planes de desarrollo, refleja la necesidad de llegar a acuerdos a largo plazo, y obliga a reflexionar frente al éxito de los procesos de participación, que deben estar más allá de la calidad y la información, para avanzar a una verdadera concertación.

## 5. Elementos orientadores para las acciones del Plan de intervenciones colectivas, 2011

Tatiana Díaz, MD MA

Para fortalecer la concepción de que el centro de las acciones son las personas, en los ámbitos de vida cotidiana se debe contribuir a materializar los derechos humanos en las esferas individual y colectiva, que permiten el bienestar y desarrollo óptimo de las personas.

Los derechos colectivos se materializan por medio de las acciones que se desarrollan en la categoría de promoción de la autonomía, y parcialmente también, en la categoría de protección de la autonomía, como ha sido definida para el PIC 2011.

Los derechos individuales, por su parte, se concretan mediante las acciones que se desarrollan en las categorías de protección y restitución de la autonomía, como han sido definidas para el PIC 2011.

Empleando las definiciones del documento de trabajo del PIC 2011 para ámbitos de vida cotidiana y los aportes del documento de trabajo sobre implementación del enfoque poblacional, y teniendo en cuenta las categorías relacionales de generación-ciclo vital, identidad, condición o situación, y los principios de equidad, se definen en el lineamiento las acciones que hacen parte de cada categoría, reconociendo las necesidades por satisfacer, con las acciones que orientan los grupos técnicos de trabajo a la luz de las prioridades de salud pública.

Es importante plantear que en ese proceso de acompañamiento en los ámbitos de vida cotidiana y componentes del PIC, así como los referentes de las diferentes etapas de ciclo vital, deben aportar elementos y estrategias que permitan ajustar los cómo en las acciones o respuestas de los diferentes grupos técnicos de trabajo a la luz de las prioridades de salud pública, buscando respuestas más integrales.

Una vez la acción se clasifica en alguna (o varias) de las categorías de promoción, protección o restitución según su definición en cada ámbito de vida cotidiana en relación con la garantía de los derechos humanos, se reflexiona en torno a tres preguntas: 1) ¿qué necesidad busca satisfacer?; 2) ¿qué satisfactor constituye?; 3) ¿cómo podrían incluirse diferencias en la acción según las características poblacionales?

De acuerdo con el planteamiento que las necesidades sociales de las personas son interdependientes, se busca que las acciones respondan a esas necesidades. Este tipo de respuesta se diferencia entre las categorías de promoción, protección y restitución de la autonomía, así: en las acciones de promoción de la autonomía, los satisfactores a las necesidades de las personas hacen parte de la función social del ámbito de vida cotidiana, de su dinámica propia. Por ende, se busca la apropiación de elementos que les permitan fortalecer su capacidad de alcanzar una mejor calidad de vida y de mantener la salud colectiva.

Las acciones de protección y restitución de la autonomía tienen en cuenta también la dinámica del ámbito de vida cotidiana, pero son satisfactores que se centran en las



competencias del sector salud, para prevenir los daños a la salud y contribuir a la garantía de su resolución.

¿Qué satisfactor constituye? Partiendo del hecho de que las necesidades satisfechas de forma adecuada llevan a condiciones que son comunes para mejorar calidad de vida, o que su satisfacción inadecuada lleva a varios eventos de daño, los grupos técnicos deben desarrollar estrategias integradas e integrales que permitan contribuir con satisfactores adecuados a diferentes necesidades. Para integrar respuestas más allá de un problema o evento prioritario es necesario identificar esas necesidades y satisfactores comunes.

Según la clasificación anterior, para cada acción que responde a un evento que limita o favorece la autonomía o las condiciones transversales, se ubican las características poblacionales a las que se deben adaptar los satisfactores de necesidades, para que la respuesta que darán las ESE pueda moldearse con la realidad de su población local en cada ámbito de vida cotidiana.

Las acciones correspondientes a la categoría de promoción de la autonomía buscan establecer satisfactores sinérgicos entre diferentes propuestas de respuesta desde problemas priorizados integrando acciones de diferentes PDA y TVS en estrategias que apunten a las condiciones que llevan a dichos problemas priorizados, en cada ámbito de vida cotidiana (tomando como insumo las estrategias de integración que propone el ámbito), para desarrollar mejores respuestas que afecten los determinantes intermedios e incluso estructurales.

Las acciones correspondientes a las categorías de protección y restitución de la autonomía establecen satisfactores con un carácter más independiente por grupos de eventos prioritarios, pero que deben buscar la integralidad de la respuesta, al establecer conexiones entre el PIC y el POS, potenciando la respuesta en la dimensión de los determinantes proximales. Estas acciones deben establecer puentes de comunicación con los procesos que adelanta el ámbito IPS con los demás ámbitos de vida cotidiana.

De acuerdo con las anteriores ideas, para el ámbito escolar las relaciones intergeneracionales básicas del ámbito son aquellas que se desarrollan entre niños, adolescentes y jóvenes con los adultos, representados por estudiantes y docentes.

La función social del ámbito (educar-socializar-cuidar) se desarrolla principalmente dentro de dicha relación intergeneracional. En torno a esta función se construyen y ejecutan las acciones de promoción de la autonomía.

Existe correspondencia entre las etapas del ciclo vital de los estudiantes y lo que podría denominarse los escenarios y etapas del ciclo educativo, así:

### Jardines-niñez temprana.

Escuelas y colegios-niñez tardía, adolescentes y jóvenes, con precisiones del ciclo educativo establecidas por la Secretaría de Educación Distrital (SED), por cursos.

### Universidades-juventud, adultos jóvenes.

La caracterización de la SED por ciclos educativos plantea unas características de las

personas según su rango de edad, con una visión interesante del ciclo vital desde la perspectiva del sector educativo, que es importante reconocer desde el enfoque poblacional de la SDS para la articulación intersectorial de acciones promocionales de la salud (por ejemplo, de 8 a 12 años como la etapa del descubrimiento, en la cual se hace énfasis en la dimensión de la creación de conocimiento propio desde los estudiantes).

Para la población estudiantil, las acciones de las tres categorías (promoción, protección y restitución de la autonomía) deben reconocer las diferencias de la etapa del ciclo vital en contexto generacional en la cual se encuentran los niños, adolescentes, jóvenes y adultos (correspondiente a escenarios y ciclos educativos), las condiciones y situaciones para desarrollar satisfactores acordes con sus características.

Se propone avanzar también en que las acciones de promoción de la autonomía en el ámbito escolar reconozcan la relación intergeneracional entre niños, jóvenes y adultos, que tienen características específicas y diferenciales en jardines, escuelas y colegios (por ciclos educativos), y universidades. En el planteamiento de las acciones se busca identificar las necesidades de la población docente en interrelación con las necesidades de la población estudiantil, para lo cual se requiere iniciar también el reconocimiento de las diferencias poblacionales de los docentes.



## Anexo 1

### Decreto

#### Decreto \_\_ de 2011

“Por el cual se adopta la Política pública de habitante de calle en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”

#### El alcalde mayor de Bogotá, D. C.

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por la constitución política de 1991 los numerales 1º, 3º y 4º, el Decreto 1421 de 1993 y

#### Considerando

Que el artículo 315 de la Constitución política de 1991 estipula entre las atribuciones de los alcaldes, las de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley y los acuerdos del Concejo y la de dirigir la administración del municipio, para el caso del Distrito Capital.

Que en desarrollo del artículo anterior, los numerales 1 y 3 del artículo 38 del decreto 1421 de 1993 disponen que son funciones del alcalde mayor de Bogotá, D. C.: “*Hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno Nacional y los acuerdos del Concejo*”.

Que la Constitución política de Colombia establece en los artículos 2º, 5º, 3, 40 y 43 que: “*Son fines esenciales del Estado: (...) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”; “*El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad*”. “*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*”.

Que mediante la Ley 74 de 1968 fueron aprobados los pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales, los cuales fueron ratificados por Colombia en 1969 y entraron en vigor a partir del año 1976.

Que el numeral 5º de la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993 señala que “*Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso*”.

Que el artículo 93 de la Constitución señala que los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia prevalecen en el orden interno, los cuales hacen parte, hoy en día, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional del bloque de constitucionalidad.

Que cada administración ha puesto en marcha alternativas temporales para crear soluciones a la situación existente con los habitantes de la calle, el problema consiste en que dichas soluciones carecen de una política de gobierno, de un compromiso social y de una persistente decisión política y económica.

Que después de un proceso de construcción, en los términos del acuerdo \_\_ de 20\_\_, con la participación de alrededor de siete mil personas habitantes de calle de Bogotá, se elaboró el documento de Política Pública de habitantes de calle de Bogotá, el cual contiene los principios, objetivos y estrategias de la misma y se basa en un enfoque de derechos que busca implementar el desarrollo integral de las personas habitantes de la calle de Bogotá, D. C.

#### Decreta

Artículo 1º. Adóptese la Política pública para las personas habitantes de calle para Bogotá D.C. 2011 -2021, en los términos del presente decreto.

### Título I

#### Marco general

Artículo 2º. Marco general de la política pública de habitante de calle. El marco general define el rumbo conceptual y teórico de la Política pública de las personas habitantes de calle (PPHC) de Bogotá D. C. En este se establecen los principios, el enfoque, las dimensiones y el propósito de la misma.

Los *principios* son los referentes que guiarán la formulación de la PPHC y su respectiva implementación.

Las *dimensiones* son los diversos espacios en los cuales la Política pública de habitante de calle se hará realidad y donde se materializarán sus contenidos.

El *enfoque* de derechos será el marco conceptual que servirá como punto de partida para el diseño, gestión, ejecución y evaluación de la Política pública de habitante de calle para Bogotá D. C. 2011-2021 y sus planes y programas relacionados con su implementación.

El *propósito* de la Política pública de habitante de calle para Bogotá D. C. 2011-2021, es definir el alcance y el punto al que se pretende llegar mediante los lineamientos y planes de implementación.

#### ARTÍCULO 3º. PRINCIPIOS.

- Universalidad.
- equidad de mujer y Géneros.
- Participación con decisión.
- Inclusión y promoción de la diversidad.
- Integralidad.



Artículo 4°. Enfoque de derechos. El enfoque de derechos exige la construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos fundamentales enunciados en la Constitución política de 1991 y en los tratados internacionales reconocidos por Colombia.

Artículo 5°. Propósito. La Política pública de habitante de calle de Bogotá D. C., 2011-2021, tendrá como fin la promoción, protección, restitución y garantía de los derechos humanos de los y las habitantes de la calle en función de su ejercicio efectivo, progresivo y sostenible, mediante la ampliación de las oportunidades y el fortalecimiento de las potencialidades individuales y colectivas. De igual forma, promoverá el desarrollo de la autonomía de la población habitante de la calle y el ejercicio pleno de su ciudadanía mediante mecanismos de participación con decisión, teniendo como principio transversal la corresponsabilidad. Todo lo anterior, buscará la materialización de sus proyectos de vida en beneficio propio y de la sociedad.

Artículo 6°. Recursos. Para la implementación de esta política se destinarán el 90% de los recursos del sistema general de participaciones destinados al sector salud con el fin de poder atender las necesidades de las personas habitantes de la calle en la ciudad. Para la implementación de las demás políticas se invertirá el 10% restante.

El presente decreto empezará a regir a partir de su

Dado a los .... del mes de 2011

PUBLÍQUESE Y CUMPLASE

ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D. C.,

DIRECTORA DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
DE PLANEACIÓN DISTRITAL,

Nota: este es un proyecto de decreto elaborado con fines académicos únicamente.  
Marzo de 2011.

## Anexo 2

### Evaluación del Seminario políticas públicas poblacionales

#### Análisis

1. Para la mayoría de los participantes del seminario políticas poblacionales, los panelistas realizaron una presentación con temáticas pertinentes, que aportaron a la construcción del conocimiento, calificando las intervenciones como excelentes y buenas.
2. Para los participantes fue relevante el aporte obtenido en cada una de los asuntos desarrollados por los panelistas. Treinta y nueve personas, de las sesenta y cinco que hicieron la evaluación, calificaron como buena esta oportunidad, para fortalecer las acciones institucionales, grupales y organizativas. Veintitrés personas consideraron excelentes los aportes académicos, en pro del mejoramiento continuo en de las políticas poblacionales, desde las diferentes perspectivas, situaciones y condiciones. Solo tres personas consideraron regulares los aportes hacia el fortalecimiento de su respectiva institución u organización, posiblemente por el desconocimiento de las políticas públicas en salud o porque no fuera un asunto prioritario para las acciones que ciertos profesionales diferentes a la salud vienen desarrollando.
3. De las sesenta y seis personas evaluadas treinta y seis contestaron que fue bueno, veinticinco excelente y cuatro regular, lo que muestra que para la mayoría de los participantes los contenidos presentados aportaron significativamente a su vida cotidiana.
4. De las sesenta y seis personas evaluadas treinta y cinco contestaron que fue bueno, veinticinco excelente, tres regular y uno malo. Por lo que podemos evidenciar en los participantes un gran nivel de asimilación, compromiso, con cada uno de los aspectos tratados, pues a partir de estas hubo momentos de reflexión de situaciones que se presentan a diario, y ante las cuales referentes, agentes de cambio, instituciones, organizaciones y demás nodos vinculados deben generar compromiso y trabajo en red hacia el cumplimiento de los objetivos.

#### TI Aspectos metodológicos

1. Pertinencia de los métodos enseñanza y aprendizaje. Su puntuación más alta fue excelente.
2. Desempeño de los panelistas. Su puntuación más alta fue excelente.
3. Desempeño por parte del moderador en la mesa de trabajo. Su puntuación más alta fue bueno.
4. Oportunidad para su participación en la mesa de trabajo. Su puntuación más alta fue bueno.
5. Claridad de las presentaciones. Su puntuación más alta fue bueno.
6. Utilización del tiempo para las presentaciones. Su puntuación más alta fue bueno.



7. Calidad del material de trabajo. Su puntuación más alta fue bueno.

El proceso se desarrolló en dos fases de trabajo: en la mañana el teórico y en la tarde el práctico.

Se puede concluir que según la mayoría de las personas que evaluaron el seminario el proceso metodológico desarrollado fue bueno, ya que contribuyó a su aprendizaje, además por la experticia de los panelistas, el material presentado, la participación de diferentes actores clave para el desarrollo de cada fase y los coordinadores que orientaron y dinamizaron satisfactoriamente el proceso desarrollado.

### Aspectos logísticos

1. Calidad de las instalaciones y comodidad del lugar. Su puntuación más alta fue excelente.
2. Atención por parte de las personas de logística. Su puntuación más alta fue excelente.
3. Eficacia en la distribución del tiempo para el desarrollo del evento. Su puntuación más alta fue excelente.

Se concluye que todos los aspectos de la logística fueron adecuados para el evento, logrando los objetivos propuestos en calidad, atención y eficacia.

A continuación se presentan los resultados de las preguntas abiertas 4 y 5 y las observaciones:

#### Pregunta 4. ¿Qué reflexión y/o aprendizaje adquirió con el encuentro académico?

- Nuestro núcleo económico no permite implementar políticas que restituyan los derechos de acuerdo con las condiciones de la población.
- La importancia del reconocimiento como persona a partir de características individuales para la aplicación y construcción de políticas públicas.
- Relevancia del reconocimiento de las diversidades, aproximaciones en torno al enfoque poblacional, retos y perspectivas en su implementación.
- Los panelistas generaron y presentaron varios conceptos clave para aterrizar el enfoque poblacional como categoría para asumir el quehacer cotidiano con las comunidades.
- Siento que hay muchas debilidades conceptuales de los funcionarios, no hay evidencia de capacidad de análisis y reflexión.
- Es un proceso de construcción lenta, por tanto requiere la participación permanente.
- Hay que reconocer a cada uno de los seres humanos desde la integralidad y no por partes y de una manera racional.
- Reconocimiento e interés de las particularidades y necesidades de poblaciones especiales.
- ¿Cómo soy visualizado por otras personas si solo se viera lo exterior?
- Debemos aprender muchas cosas, el mundo es complejo.

- Importancia de reconocer distintas posturas a partir de diversas disciplinas, experiencias y subjetividades pertinentes para apropiar y aplicar en los procesos.
- Que la discusión sobre políticas de cualquier orden se convierte en un galimatías si la gente de la comunidad no participa.
- Todos somos iguales.
- Adquirir mayor información acerca de las políticas que se implementan, sus pros y contras y aplicación al diario vivir.
- Políticas efectivas para los habitantes de la calle.
- Deficiencia en la canalización de la problemática de los habitantes de la calle por parte de políticas ya que actualmente hay una pseudo legitimización.
- La caracterización de los habitantes de la calle no ha tenido un análisis de fondo en el ámbito social, para dar una respuesta asertiva y puntual a la problemática.
- Estrategias para la construcción de políticas públicas poblacionales.
- La importancia de adquirir conocimientos que contribuyan a optimizar el desarrollo de actividades dentro de los diferentes ámbitos del PIC.
- Falta continuar el seguimiento y la evaluación en políticas, obligatorio en enfoque poblacional teniendo en cuenta los beneficios generales y el ciclo vital.
- La importancia de contratar desarrollos académicos con la práctica en el día a día.
- En el manejo de asuntos, así se requieren actividades de motivación, ya que tienden a ser apáticos.
- El reconocimiento del enfoque poblacional partiendo desde el ser humano.
- Es importante reconocer a los demás por sus diferencias.
- Como aprendizaje la interculturalidad y aceptación de la diferencia como individuos y sujetos colectivos.
- El enfoque poblacional desde una mirada integral.
- Es un trabajo importante que debe ser imperativo para la construcción de las siguientes políticas y su evaluación.
- Las políticas públicas deben estar basadas en las situaciones diarias de cada grupo poblacional y estadísticas reales, fomentando los derechos fundamentales.
- La generación de políticas públicas poblacionales supone lo sectorial, que aporta el principio de la integralidad sin dejar de lado la diferencia.
- La relación del enfoque poblacional desde una perspectiva académica.
- La política de inclusión de la población que habita en la calle.



- Reflexión en cuanto a la aplicación de las políticas sin asistencialismo: ¿qué tan real es esta afirmación?
- La importancia del reconocimiento humano desde la integralidad y no como la suma de todas las categorías.
- El enfoque poblacional es claro para todos (me encuentro desde la academia, trabajo el enfoque diferencial).
- La importancia de crear procesos integrales sin que haya exclusión, proceso difícil mas no imposible.
- Ampliación y fortalecimiento conceptual.
- El enfoque poblacional desde la perspectiva intersectorial, intercultural y reconocimiento desde lo institucional.
- Después de trabajar fragmentadamente y volverme especializada, concluí que ahora tenía que integrar todo, sin que esto sea general y pierda lo diferente. Creo que se debe iniciar otro proceso.
- Tratamos asuntos importantes para generar nuestra participación activa en las políticas.
- En muchos casos las políticas públicas hacen que se estime la desigualdad puesto que la población que no hace parte de ninguna condición.
- Somos un todo con diferentes dimensiones y aspectos.
- Mejorar niveles de información sobre diagnósticos para la toma de decisiones.
- El reconocimiento de las capacidades de si mismo y de los demás enriquece las actividades cotidianas.
- Cómo las políticas llevan a una ruta de exigibilidad de derechos.
- Las políticas públicas poblacionales se deben pensar en los individuos.
- Importancia de las políticas como herramientas clave para la exigibilidad de los derechos.
- La importancia de articular políticas.
- La importancia de conocer las reflexiones que a diferentes niveles sustenta nuestra práctica.

No responden: diecinueve personas.

## Conclusión

Se puede concluir que el impacto del seminario en cuanto a los aprendizajes adquiridos fue positivo, ya que permitió reflexionar sobre los objetivos principales en la implementación de una política pública poblacional, desde el reconocimiento tanto del enfoque poblacional como de las condiciones, sociales, culturales, políticas, económicas y el ciclo

vital. Además de la importancia de la participación comunitaria y de las instituciones, el reconociendo de la generalidad y de la particularidad.

## Pregunta 5. ¿Cuáles son los contenidos temáticos que le gustaría fortalecer?

- Integración de políticas públicas, seguridad humana.
- Filosofía política, conceptos como identidad.
- La dignidad como eje central de políticas públicas poblacionales.
- La disminución de las brechas de inequidad.
- La equidad como eje central de políticas públicas poblacionales.
- Planes locales para la implementación de políticas, su construcción y actores responsables.
- Políticas públicas poblacionales.
- Todos los enfoques que trabajamos.
- Enfoque de derechos.
- Todas y cada una de las políticas
- Interseccionalidad como nuevo y la mirada del reconocimiento que trata de integrar los diferentes procesos, sexo, etapa y ciclo vital.
- Enfoque de reconocimiento.
- LGBTI.
- La interseccionalidad.
- LGBTI y ciudadano habitante de la calle.
- Implementación del enfoque poblacional sin fragmentar al ser humano.
- Falta de vínculos más institucionales pero principalmente la comunidad.
- Dinámica real con participación activa por cada uno de los actores.
- Enfoque poblacional desde su fortalecimiento institucional.
- Enfoque de derechos humanos.
- Etnicidad en el distrito.
- Enfoque diferencial.
- Más perspectiva y ejemplos prácticos.
- Enfoque poblacional desde la interseccionalidad.
- Enfoque de derechos.
- El respeto a la diferencia y la inclusión social.



- Políticas públicas.
- Multiculturalismo.
- Articulación enfoque poblacional y enfoque territorial.
- Enfoque poblacional vs. enfoque diferencial. El dilema de la fragmentación.
- Enfoque desde la perspectiva de interseccionalidad.
- Acciones concretas de restitución de autonomía distrital, habitantes de la calle.
- Efectos del modelo económico neoliberal en la formulación de políticas.
- Dinamizar el seminario con historias de vida desde la dimensión poblacional que permita completar lo individual con lo colectivo.
- Intermulticulturalidad.
- El valor del reconocimiento.
- Atención en salud, prestación servicios a la población especial.
- Multiculturalidad y justicia social.
- Diversidad y exclusión.
- Aprender a pensar y hablar por fuera del lenguaje institucional que empobrece y no dice mayor cosa.
- Interculturalidad, integralidad del enfoque poblacional en el desarrollo de las intervenciones del PIC.
- Enfoque poblacional desde la perspectiva del reconocimiento y cómo se aplica en acciones específicas y metodológicas en el ámbito comunitario.
- Enfoque poblacional desde la institucionalidad.
- Enfoque poblacional desde la perspectiva del fortalecimiento institucional.

## Conclusiones

Se puede concluir que los aspectos con mayor interés para fortalecer son:

- Ampliación en los contenidos de una política pública: objetivos, proceso de construcción, aplicaciones.
- La equidad como eje central de políticas públicas poblacionales.
- Planes locales para la implementación de políticas.
- Interseccionalidad.
- Enfoque poblacional desde su fortalecimiento institucional.

- Enfoque de derechos humanos.
- Articulación y diferencias entre los diferentes enfoques: enfoque poblacional, enfoque diferencial, enfoque territorial, etc.

## Respuestas en el ítem observaciones

- La gente de a pie casi no participa en el evento.
- Muy buen trabajo.
- Felicitaciones.
- Muy interesante y productivo.
- No estoy de acuerdo con las mesas de trabajo.
- Es importante sensibilizar a funcionarios frente a la humanidad y la dignidad humana.
- Invitar a panelistas tan cualificados como los del día de hoy.
- En próximas reuniones se debe hacer mayor divulgación para la convocatoria. Desde SDS se solicita enviar correos para que asistan los referentes a cargo de la intervención correspondiente.
- Felicitaciones, gracias, muy buen ejercicio, espero ser invitado a próximas sesiones.
- Profundizar en el enfoque poblacional con todos los referentes de los hospitales del distrito.
- Faltó vincular más instituciones.
- Excelente propuesta, realizar encuentros de intercambio de saberes que aumenten la construcción teórica y conceptual que redunden en herramientas prácticas de abordaje comunitario.
- Deben darse herramientas metodológicas muy didácticas para integrar los lineamientos en el trabajo.
- Los panelistas cuentan con el conocimiento y pedagogía para orientar el proceso que se llevó a cabo.
- Que todo lo visto se ponga en práctica evidenciándose desde las instituciones.
- Muy bueno el seminario, felicitaciones.
- Faltó mayor claridad en las instrucciones de la conformación de las mesas de la tarde.
- Gracias.
- Gracias por la invitación, me gustaría seguir acompañándolos en esta construcción.
- Darle continuidad a estos espacios de formación y construcción conjunta sobre el abordaje y proximidad del enfoque poblacional.



- El evento por su contenido podría enriquecerse con la participación de ciudadanos.
- Para la construcción y puesta en marcha de las políticas públicas poblacionales debe comprometerse la comunidad.
- Que se tenga en cuenta la participación de manera continua y permanente en los demás seminarios, a las personas que asistieron a este seminario.

## Conclusiones

Se puede concluir que la visión del seminario frente a los participantes fue positiva, tuvo resultados satisfactorios en todos los aspectos, por la gran cantidad de elementos tenidos en cuenta y se observa interés por seguir participando.

## Anexo 3

### Taller con niños en el marco del seminario poblacional

30 de marzo de 2011

#### Los sueños vistos desde la diferencia

Población

Niñas y niños

#### Objetivo

Posibilitar la recolección de imaginarios que construyen los niños de diferentes poblaciones en torno a lo que significa para ellos el enfoque poblacional, desde una perspectiva de investigación-intervención, mediante una metodología lúdica artística que vincula conversaciones reflexivas que permitan contextualizar sus realidades.

Duración

2 a 5 pm

Desarrollo

Trabajo en grupo de 2:15 a 3:30

2:15 a 2:50 Cuentos que narran diferencias

Cuentaría: espacio narrativo construido desde la perspectiva de enfoque poblacional, que al finalizar posibilite conversaciones reflexivas y recolección de imaginarios.

2:50 a 3:30 Juego de la Oca

Construido con un tablero y un dado; permite por medio de diversas preguntas la manifestación de habilidades lúdicas y artísticas que posibilitan el aprendizaje experiencial y la exteriorización de emociones y sensaciones.

3:30 a 4:30 Socialización de los resultados del trabajo

#### Materiales

Cien hojas blancas, lápices, veinte marcadores, diez pliegos de papel kraft y un block de papel iris.





