

**Secretaría Distrital del Hábitat
Subsecretaría de Coordinación Operativa
Subdirección de Participación y Relaciones con la Comunidad**

PLAN ESTRATÉGICO SECTORIAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - PESPC

**INDICADOR DE SEGUIMIENTO A LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN EN LA
CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT CON ENFOQUE DIFERENCIAL**

Subdirección de Participación y Relaciones con la Comunidad
Bogotá D.C.
2022

Introducción

El Plan de Desarrollo Distrital 2020 – 2024 “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”, desde el Enfoque de cultura ciudadana, plantea la existencia de “una capacidad de transformación que involucra a la ciudadanía” y resalta como aspectos fundamentales; entre otros: “(ii) que las personas tienen la capacidad de cooperar en la consecución de bienes colectivos y (iii) que el gobierno puede asumir un rol pedagógico proponiendo la participación voluntaria de la ciudadanía en la transformación de ciertos rasgos culturales que afectan el bienestar social, para la cual se fundamenta en la gobernanza colaborativa enfocada en la responsabilidad de todos en la construcción de ciudad a través de la participación social y decisoria”.

Atendiendo a lo anterior, las entidades del Sector Hábitat formularon el Plan Estratégico Sectorial de Participación Ciudadana (PESPC). Esta herramienta se convierte en la ruta que armoniza las acciones en materia de participación de los planes, programas y proyectos de las entidades que conforman el Sector Hábitat para mejorar el diálogo con sus grupos de interés (ciudadanía, sector privado, academia y ONG´s, entre otros) y permitirles ejercer plenamente su derecho a participar e incidir en la toma de decisiones del sector.

El PESPC es una herramienta para articular los principales componentes de las estrategias de participación ciudadana incluyente que diseñan e implementan las entidades del Sector Hábitat, para la ejecución del Plan de Desarrollo Distrital; pretende armonizar y difundir ámbitos, espacios, instancias y canales de participación dispuestos por las entidades del sector para que los ciudadanos puedan participar en la construcción social del hábitat, y posicionar la oferta de servicios de las entidades para que la comunidad pueda acceder oportunamente a esta.

Para tal fin, el Plan estableció el Programa de Acción No. 6, denominado “Incorporación del enfoque diferencial en los proyectos estratégicos”, en donde se definió como acción estratégica la de “desarrollar un indicador de seguimiento a la estrategia de participación en la construcción social del hábitat, que incluya el enfoque diferencial”. En este sentido, el presente documento presenta los elementos conceptuales que se tuvieron en cuenta para la elaboración de la propuesta de indicador y la hoja de vida del mismo.

1. Enfoque de derechos

Con el reconocimiento de los derechos humanos como parte intrínseca del desarrollo, cuyo objetivo es integrar en las prácticas los principios éticos y legales inherentes a los derechos humanos, el enfoque de derechos humanos constituye una herramienta para formular, implementar y evaluar las políticas públicas con dos objetivos principales: por una parte, hacer efectivos los derechos de todas las personas por medio de la aplicación de los principios derivados del derecho internacional de los derechos humanos, en particular de los relacionados con la indivisibilidad e integralidad de los derechos. Por una segunda parte, este enfoque tiene por objetivo mejorar las condiciones de los grupos que históricamente han enfrentado mayor marginación, exclusión y discriminación, siguiendo la lógica de las acciones afirmativas (Gobierno, 2018).

Este enfoque propende por romper la vieja categorización de los derechos en generaciones y la consecuente jerarquización que de ello se derivaba (“derechos de primera generación”, “derechos fundamentales”, “derechos tutelables”, etc.) y avanzar hacia una lectura integral e interrelacionada en la que todos los derechos son importantes en sí mismos, pues cada uno de ellos es necesario para el respeto de todos los demás. Para así poder entender que, para el ejercicio del poder por parte de los sectores excluidos, es fundamental reconocer su condición de sujetos titulares de derechos que obligan al Estado “para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas” (Integración Social, 2013).

2. Enfoque diferencial

Como parte de un abordaje integral, de las diversas visiones y problemática que se presentan en los contextos socioculturales presentes en la sociedad y en la cotidianidad de la misma, se hace necesario establecer una forma metodológica de abordar, dicha diversidad y conjuntamente, dichas problemáticas, esto con el fin de responder adecuadamente desde las políticas públicas, a los sectores poblacionales que requieren una respuesta institucional que responda y de efectivo goce de sus derechos.

Podemos definir el enfoque diferencial más específicamente de la siguiente manera “El enfoque diferencial tiene un doble significado. El primero es un método de análisis puesto que es visto como la lectura de la realidad, que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos o pobladores considerados diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico. Y el segundo una guía de acción ya que toma en cuenta dicho análisis para brindar

adecuada atención y protección de los derechos donde algunos de estos se han conseguido con sus marchas y protestas llevándolos a una negociación”¹, evidenciamos claramente que el enfoque diferencial hace énfasis en aquellas poblaciones que han sido objeto de discriminación y que por eso mismo requieren de un abordaje que permita evidenciar y solucionar las problemáticas derivadas de dicha discriminación y conjuntamente, generando soluciones integrales para dichas problemáticas.

Asimismo, esta metodología obedece a la necesidad de establecer una mirada o enfoque con respecto a los derechos humanos “uno de los principales problemas de nuestro Estado y por tanto una de las grandes asignaturas pendientes, radica en acogerla nueva fundamentación de los derechos ,para poderlos materializar en la práctica, lo que implica conocer las causas primarias de la crisis, para materializar el derecho de igualdad, cómo solución efectiva a la problemática planteada respecto de poblaciones vulnerables”², este abordaje nos permite, efectivamente responder a lo que podría considerarse como pendientes en la respuesta a las diversas poblaciones que componen e integran la sociedad, mediante una mirada diferencial en los enfoques poblacionales como la población afro, o de género para evidenciar las problemáticas de las mujeres.

3. Enfoque Poblacional

Desde la perspectiva del desarrollo humano, el enfoque poblacional cobra significado como alternativa que ubica a las personas como centro de las intervenciones, no como medio de las mismas, sino en la mejora en sus condiciones de vida, la garantía de sus derechos y el logro de sus proyectos de vida personales (Planeación, Referentes conceptuales para debatir el enfoque poblacional y las políticas poblacionales, 2009). Es así como este enfoque interpreta la realidad social de la ciudad para intervenir en ella y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y las ciudadanas.

El enfoque poblacional permite identificar las variables culturales y humanas que determinan particularidades en la población y se basa en el reconocimiento de los diferentes aportes y necesidades que pueden presentar grupos poblacionales determinados por factores variados. Del mismo modo, se soporta en relaciones interculturales y en la diversidad basada en identidades étnicas, condiciones sociales o elementos como la edad (Cultura Recreación y Deporte, 2014).

¹ (Becerra, pág. 12) recuperado de https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/10255/1/2019_imaginario_social_vulneracion.pdf

² (Salcedo, pág. 50) Artículo en PDF

En este sentido, el enfoque poblacional diferencial es “una estrategia que permite disminuir brechas de desigualdad existentes en algunos de los sectores sociales, etarios y grupos étnicos que habitan la ciudad, mediante la promoción de la diversidad, la autonomía y el ejercicio de interculturalidad de las ciudadanas y los ciudadanos, a partir del reconocimiento de sus particularidades” (Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, 2011a, p. 6).

Teniendo en cuenta que cada persona es única, sería posible plantear una infinidad de criterios para clasificar la diversidad humana de Bogotá, pero con el fin de ejemplificar y según el contexto cultural y social de la ciudad, el enfoque poblacional permite identificar tres tipos principales de variables que contribuyen a diferenciar grupos poblacionales representativos, que incluyen a la totalidad de los habitantes de la ciudad. Estas son las variables étnicas, sociales y etarias³, que no son excluyentes, por el contrario, están concebidos para reconocer la diversidad en diferentes niveles y a partir de allí incentivar el diálogo y la convivencia entre quienes piensan, hablan, viven y sienten de maneras diferentes.

4. Enfoque de género

El enfoque de género tiene en consideración las diferentes oportunidades a las que tienen acceso los hombres y las mujeres. Este cuerpo conceptual busca explicar las diferencias inmersas entre mujeres y hombres, junto con las relaciones sociales latentes entre dichas partes, que en la mayoría de los casos expresan canales asimétricos de poder.

En el marco de este tipo de relaciones se producen desigualdades y discriminaciones contra las mujeres, que impiden que éstas puedan gozar efectivamente y ejercer plenamente sus derechos, y en igualdad de condiciones acceder y controlar recursos, decisiones, oportunidades y retribuciones sociales, económicas, culturales y políticas (Mujer, 2021). El enfoque de género se relaciona con todos los aspectos de la vida económica, política, cultural y social, cotidiana tanto en la esfera pública, como en la privada, determinando características y funciones dependiendo del sexo o de la percepción que la sociedad tenga del mismo.

Las diferencias en materia de género se construyen socialmente y se inculcan sobre la base de la percepción que tienen las distintas sociedades acerca de la diversidad física, los presupuestos de gustos, preferencias y capacidades entre mujeres y hombres. El respeto a la dignidad humana, la igualdad y la no discriminación son principios constitucionales que se garantizan a través del

³ Tomado de (Cultura Recreación y Deporte S. D., Lineamientos para implementar el enfoque poblacional diferencial., 2014)

goce efectivo de los derechos de las mujeres⁴. Es necesario velar por la implementación y la inclusión del enfoque de género en las diversas políticas, junto con acciones concretas que contribuyan a una real garantía en el acceso, ejercicio y goce de los derechos de las mujeres, que históricamente han asumido un rol desigual.

Este enfoque permite comprender las relaciones de poder y desigualdad entre hombres y mujeres desde una perspectiva de interseccionalidad y de situaciones vivenciadas por las personas de acuerdo con su sexo, así como las construcciones sociales asociadas con dicho sexo que implican diferencias económicas, políticas, psicológicas, culturales, jurídicas, identificando brechas de género y patrones de discriminación (DANE, 2020).

5. Enfoque territorial

Este enfoque pone de relieve el territorio abordando nuevas comprensiones; lo que trae consigo otros desafíos. “el territorio es considerado como un producto social e histórico-lo que le confiere un tejido social único-, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos.”⁵

El enfoque territorial, promueve una visión sistémica y multidimensional de la gestión del desarrollo, que responde a la complejidad de las dinámicas que determinan las condiciones de vida de las poblaciones cuyos derechos se pretenden garantizar con la ejecución de las políticas públicas.

De acuerdo con esta perspectiva, (Carvajal, 2017) destaca las siguientes características de este enfoque: (i) la multidimensionalidad, que se debe entender como la capacidad de interacción entre lo político, lo ambiental, lo económico, lo social y lo institucional en el territorio; (ii) la multiculturalidad, como un conjunto de zonas en donde la población desarrolla distintas actividades que definen su estilo de vida (agricultores, pescadores, comerciantes, etc.); (iii) la capitalización humana, natural y social que tiene en cuenta tres cosas: la capacidad de las personas, las relaciones que facilitan la gobernabilidad y el capital natural, léase recursos naturales; (iv) la articulación entre lo urbano y lo rural, que expone la necesidad de articular culturas, enfocándose en las políticas de ordenamiento territorial y en el fortalecimiento de la

⁴ Consagrados en nuestra Constitución Política en los art. 1,13 y 42; entre otros, así como en el Bloque de Constitucionalidad del art. 93.

⁵ Sepúlveda, Sergio, Rodríguez Adrián, Echeverri Rafael, y Portilla Melania (2003). El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José, Costa Rica. Pág. 69

autonomía y la autogestión como complemento de las políticas de descentralización y de participación ciudadana; (v) el valor agregado territorial que resalta la importancia de una economía multisectorial para alcanzar múltiples objetivos propuestos para reformar el territorio; y (vi) la diferenciación territorial que permite identificar los recursos con los que cuenta cada territorio para su producción, proceso en el cual interactúan las instituciones públicas y privadas.

El enfoque territorial constituye “una visión sistémica, holística e integral de un territorio determinado en el corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta su potencialidad económica y la atención a los temas sociales, culturales y ambientales y que para ello integra espacios, actores, la producción de bienes y servicios, así como las políticas públicas de intervención”.⁶ Se busca entonces, pasar de la formulación de políticas que privilegian una visión parcelada (sectorial) de la realidad a políticas que se centran en el lugar y que privilegian la multidimensional (económica, social, política, ambiental y cultural) del espacio”.

6. Formulación del indicador

El indicador formulado se ha denominado “acciones con enfoque diferencial en las estrategias de participación del sector hábitat”. Tiene como principal objetivo realizar seguimiento al enfoque diferencial en la estrategia sectorial de participación ciudadana. Se ha determinado que la dependencia que lo consolide sea la Subdirección de Participación y Relaciones con la Comunidad de la Secretaría Distrital del Hábitat, por ser esta la cabeza del sector. No obstante, los responsables de recopilar la información serán todas las entidades que tienen asiento en la mesa sectorial de participación ciudadana, a saber: Mesa Sectorial de Participación Ciudadana: Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT), Caja de la Vivienda Popular (CVP), Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano (ERU), y Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB).

De igual manera, este se categoriza como un indicador de gestión, más específicamente de eficacia, que se enmarca dentro del proceso del Plan Estratégico Sectorial de Participación Ciudadana (PESPC). Es importante mencionar que los indicadores de gestión permiten medir el logro de objetivos institucionales. Para facilitar su comprensión se presenta el concepto de gestión y una breve descripción de sus etapas.

Por gestión institucional se entiende el conjunto de actividades orientadas a lograr y/o cumplir un propósito que implica un proceso permanente de planeación, ejecución y evaluación de los planes

⁶ Calvo Drago, Jorge D. (2005). El Enfoque Territorial en Las Políticas Públicas. Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública. Guatemala.

de acción en función de los objetivos y metas que en materia social, ambiental, o cualquier otro, contenga el plan de desarrollo. La planeación implica definir las acciones a emprender en un determinado período y los costos y recursos asociados para alcanzar los objetivos y metas de los programas del plan de desarrollo. La ejecución consiste en llevar a cabo las actividades establecidas en el plan de acción para materializar los proyectos, aplicando los recursos de manera lógica y secuencial.

El seguimiento y la evaluación de resultados explican hasta dónde las acciones ejecutadas permitieron cumplir con las metas definidas en los distintos programas y proyectos y con los objetivos del plan de desarrollo. Este examen permite a las entidades rendir cuentas sobre los resultados de su gestión y sobre las responsabilidades adquiridas en el Plan. Sin duda, el control sobre las distintas etapas de la gestión hace necesario el uso de los indicadores.

Por último, los indicadores de eficacia expresan el logro de objetivos y metas cumpliendo los estándares predeterminados de cantidad, calidad, tiempo y costo. Su medición se realiza a través de indicadores de cumplimiento (IC), y diferencia (ID). En tal sentido, el indicador que se presenta es de cumplimiento y se representa de la siguiente manera con las variables establecidas:

$$\begin{array}{c}
 \boxed{\text{Acciones con enfoque diferencial en las estrategias de participación del sector hábitat}} \\
 \hline
 \text{Número de acciones sectoriales de participación ciudadana con enfoque diferencial realizadas (NASPCED)} \\
 \hline
 \text{Número de acciones sectoriales de participación ciudadana programadas (NASPCP)}
 \end{array}
 \times 100$$

Por último, es importante señalar que para la variable “Número de acciones sectoriales de participación ciudadana con enfoque diferencial realizadas (NASPCED)” es necesario que estas tengan en cuenta la definición teórica que se presentó en la primera parte del documento, pues es dicha conceptualización la que permite establecer si las acciones que se realizan por parte de las entidades del sector tienen o no enfoque diferencial. Así mismo, las herramientas de recolección de información deben atender a algunos de los criterios de estos enfoques y sistematizarse oportunamente.

7. Hoja de vida del indicador

NOMBRE DEL INDICADOR	Acciones con enfoque diferencial en las estrategias de participación del sector hábitat
TIPO DE INDICADOR	Eficacia
DEPENDENCIA	Subdirección de Participación y Relaciones con la Comunidad (SPRC)
PROCESO	Plan Estratégico Sectorial de Participación Ciudadana
OBJETIVO DEL INDICADOR	Realizar seguimiento al enfoque diferencial en la estrategia de participación ciudadana en el sector hábitat
UNIDAD DE MEDIDA	Porcentaje
VARIABLES DEL INDICADOR	<ul style="list-style-type: none"> Número de acciones sectoriales de participación ciudadana con enfoque diferencial realizadas (NASPCED) Número de acciones sectoriales de participación ciudadana programadas (NASPCP)
FORMULA PARA EL CALCULO	Acciones con enfoque diferencial= NASPCED/NASPCP x 100
FUENTE DE LOS DATOS	Mesa Sectorial de Participación Ciudadana: Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) Caja de la Vivienda Popular (CVP) Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano (ERU) Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)
FRECUENCIA DE RECOPIACIÓN DE LOS DATOS	Trimestral
RESPONSABLES DE RECOPIAR LA INFORMACIÓN	Mesa Sectorial de Participación Ciudadana: Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) Caja de la Vivienda Popular (CVP) Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano (ERU) Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)
PERIODICIDAD	Trimestral
RESPONSABLE DEL ANÁLISIS DEL INDICADOR	Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT)