

Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Enrique Peñalosa Londoño

Secretario Distrital de Planeación

Andrés Ortiz Gómez

Subsecretaria de Planeación Socioeconómica

Paola Gómez Campos

Directora de Políticas Sectoriales

Diana Marcela Daza Rodríguez

Coordinación Editorial

Oficina Asesora de Prensa y Comunicaciones - SDP

Diseño, diagramación e impresión

Arkimax Internacional Ltda.

ISBN: 978-958-8964-31-7

Año de publicación 2017

Bogotá D.C.

Contenido

	Introducción	2
	¿Qué es la política pública?	3
Integración de las políticas públicas con otros instrumentos de planeación		5
	La participación en las políticas públicas	7
	Enfoques en las políticas públicas	11
	Ciclo de políticas públicas	28
	I. Fase preparatoria	31
	II. Fase de agenda pública	35
	III. Fase de formulación	37
	IV. Fase de implementación	41
	Glosario	43
	Bibliografía	46

Introducción

Desde el comienzo de la Administración del Alcalde Enrique Peñalosa, se tuvo claro que para consolidar el proyecto “Bogotá mejor para todos” es necesario trabajar en el fortalecimiento de la formulación y articulación de las políticas públicas Distritales, de manera que una gestión integral de estos instrumentos permitirá que las metas planteadas por esta administración trasciendan y contribuyan en el mediano y largo plazo a la construcción de un modelo de ciudad mejor para todos los bogotanos.

Esta guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito proporciona instrucciones básicas y metodologías para las fases de agenda pública, formulación e implementación. Su objetivo es fortalecer las capacidades de las entidades del Distrito Capital en la estructuración de políticas públicas como instrumentos de planeación de largo plazo, y el abordaje de los enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial, territorial, y ambiental, para responder de manera integral a las necesidades y potencialidades de Bogotá.

En la elaboración de esta guía se reconoció la experiencia institucional alcanzada a través del Decreto Distrital 689 de 2011 y el Decreto Distrital 171 de 2013, así mismo, se asumieron las recomendaciones de organismos internacionales, de tal forma que se proponen ajustes que permiten superar algunas limitaciones metodológicas en la formulación que dificultan la implementación y seguimiento a las políticas públicas. Se introduce la elaboración del plan de acción de la política como parte de la fase de formulación, el cual deberá comprender todo el período de vigencia de la política y contemplar el presupuesto estimado para su ejecución, sus indicadores y metas.

El Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital en adelante CONPES D.C. , como autoridad de planeación distrital presidida por el Alcalde Mayor y su gabinete distrital (secretarías distritales), dotará a las políticas del necesario acuerdo intersectorial y permitirá discutir en el más alto nivel de la administración, no solo las estrategias propuestas en cada política sino también las necesidades presupuestales de las mismas.

Acompaña a este documento una caja de herramientas con material didáctico y técnico (documentos, videos, artículos, etc.) que permitirá profundizar en las metodologías propuestas para el desarrollo de la agenda pública y su formulación



- 1 Por medio del cual se adopta la Guía para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas distritales.
- 2 Artículo 127, Acuerdo 645 de 2016, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 “Bogotá Mejor para Todos”.

¿Qué es la política pública?

La política pública se inscribe como un proceso de planeación que define una visión de largo plazo que sobrepasa los periodos de administración de los gobiernos y orienta el proceso de cambio frente a realidades sociales relevantes. Es un instrumento de planeación orientado a la acción para lograr objetivos prioritarios, fruto de un proceso de concertación intersectorial y co-creación, en el que participa la administración distrital, la ciudadanía, la sociedad civil, los gremios, la academia, etc³.

Este proyecto colectivo, como instrumento que favorece la cooperación entre diferentes sectores de la sociedad, exige un trabajo intersectorial por parte de las entidades del Gobierno Distrital y de estas con la ciudadanía, para establecer de forma conjunta la manera de abordar las necesidades más importantes de la ciudad, los enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial y territorial, así como sus alternativas de solución.

También es un proceso que demanda un conocimiento sobre la situación desde diferentes perspectivas, contemplar alternativas de solución y la identificación de tensiones entre las personas involucradas, para llegar a acuerdos sobre: las metas que se quieren alcanzar, la manera para lograrlo, la inversión requerida y el tiempo proyectado para generar el cambio.

Como quiera que la política pública pretenda generar un resultado que impacte las diferentes realidades sociales, es necesario dotar de sostenibilidad en el tiempo a los acuerdos logrados entre quienes participan, innovar en cuanto a las acciones propuestas para lograr el cambio y las fuentes para financiarlo; al mismo tiempo la política debe ser flexible para incorporar los cambios siempre presentes en esa realidad que se interviene. En consecuencia, el proceso de formulación debe ser exigente desde lo técnico y no solo centrarse en acuerdos “políticos” que surjan entre diferentes actores.

En su construcción es vital utilizar herramientas de planificación estratégica, de gestión y procesos que permitan llevar a cabo las acciones en forma coordinada y realizar un seguimiento que dé cuenta de los avances logrados y así poder medir el efecto de la intervención.



3 Suele utilizarse el término de políticas públicas para referirse a instrumentos que pueden tener un alcance diferente, como un plan o un programa, a cualquier acción de gobierno o incluso emplearse para mencionar elementos dentro del campo de la política o de lo político, o asociarse a normas o a la gestión institucional. Para la presente guía se usará el término en el sentido contemplado en este aparte del documento.

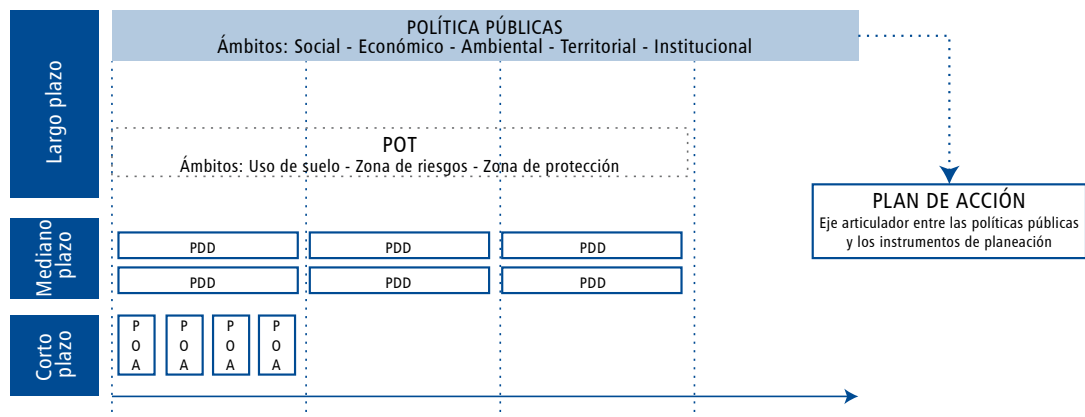
Los temas sobre los cuales recaen las políticas públicas se relacionan entre ellos, por lo cual, la coherencia que guarde el instrumento con otras políticas públicas, con planes de desarrollo del nivel nacional y regional y con otros instrumentos de planeación, permitirán no solo su efectiva implementación sino la generación de los resultados deseados.

Las políticas públicas a su vez se apoyan y son integradas por otros instrumentos institucionales, organizacionales, regulatorios, económicos y financieros, informáticos, educativos y de participación, entre otros. De aquí la integralidad de intervención de las políticas públicas y la importancia de la actuación articulada entre los sectores de la administración.

Integración de las políticas públicas con otros instrumentos de planeación

Las políticas públicas suponen una posición preponderante entre los instrumentos de planeación de la ciudad por lo cual, la visión de largo plazo de las políticas públicas debe influir y a su vez retroalimentarse por el modelo territorial, los usos del suelo y las áreas protegidas, que se contemplan en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Figura 1. Integración de políticas públicas con otros instrumentos de planificación



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación (2017).

De igual forma, los Planes Distritales de Desarrollo (PDD), los Planes de Desarrollo Local (PDL) como procesos de planeación estratégica de mediano plazo y sus correspondientes Planes Operativos Anuales (POA) de corto plazo, deben contemplar los avances en las políticas formuladas en períodos anteriores e incorporar acciones que permitan alcanzar los objetivos de largo plazo propuestos, teniendo presente las particularidades del momento y las perspectivas del futuro. Esta articulación entre las políticas públicas y los Planes Distritales de Desarrollo les permitirá ser dinamizadores operativos de las acciones de las políticas.

La participación ciudadana en las políticas públicas

El artículo 2° de la Constitución establece como uno de los fines esenciales del Estado, el de facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, constituyéndose en un derecho que se desarrolla en la normatividad nacional entre otras, con la Ley 489 de 1998, cuyo título VIII hace énfasis en la democracia participativa y la democratización de la gestión pública, y la Ley estatutaria 1757 de 2015 la cual señala los deberes y derechos de la ciudadanía en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública.

El sentido de la participación ciudadana se ha ido transformando con el tiempo, hoy en día además de las bases normativas señaladas se debe ver como un componente fundamental y transversal a todo el ciclo de las políticas públicas. Con la tecnología, Internet, las redes sociales y en general los mayores canales de acceso a la información, se muda la política de hacer las cosas para los ciudadanos y se comienza a pensar en hacer las cosas con la ciudadanía (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2014). Este sentido que adquiere la participación ciudadana forma parte de un nuevo paradigma de gobernar: el gobierno abierto.

Según Gasco (2014):

Un gobierno abierto es un gobierno transparente (es decir, un gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación), un gobierno colaborativo (es decir, un gobierno que implica y compromete a la ciudadanía, y otros actores internos y externos a la administración, en su propio trabajo), y un gobierno participativo (es decir, un gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas, y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos).

Ahora bien, ¿qué se entiende por el derecho a la participación? Se trata del ejercicio pleno del poder de las personas para “desarrollar y ejercer la capacidad de gestión, movilización, incidencia, control social en los procesos de planeación, implementación, evaluación de las políticas públicas y en la resolución de los problemas sociales, contribuyendo con ello a afianzar lazos de identidad y sentido de pertenencia, para avanzar en el logro de una cultura democrática y la consolidación de una sociedad más justa, basada en la construcción colectiva de lo público” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

Bajo el panorama anterior, resulta fundamental que las políticas públicas se construyan, se implementen y evalúen con la activa participación de diferentes actores (personas, instituciones públicas, academia, autoridades políticas, organizaciones formales e informales) que intervienen, se benefician, se afectan o les interesa la realidad a intervenir. La participación se realiza mediante procesos de

diálogo, deliberación y concertación a partir de la comprensión de las problemáticas y oportunidades, el compromiso de todas las personas participantes en las estrategias de acción (trabajo colaborativo) y la apropiación de esa visión de futuro a la que se aspira llegar con la política.

En un proceso de política pública es importante elevar la discusión más allá de los intereses particulares o sectoriales, para lograr un acuerdo común y obtener la repartición equitativa de los beneficios directos e indirectos de la política. Por lo anterior, la participación de la ciudadanía, organizaciones, sectores y actores no debe centrarse solo en la etapa de agenda pública; esta participación debe garantizarse durante todas las etapas del ciclo de política pública.

Más allá del cumplimiento de la normatividad nacional que promueve la participación⁴, esta genera una serie de beneficios para el desarrollo de las políticas públicas (Ortegón, 2008) y de la gestión pública:

- Amplía las opciones de desarrollo económico y social.
- Establece agendas de compromiso, pactos sociales y otros mecanismos para implementar proyectos colectivos.
- Conlleva un proceso de aprendizaje colectivo mediante la auto reflexión social.
- Conformar redes de conocimiento e introduce herramientas que elevan las capacidades de liderazgo de la ciudadanía, de los técnicos y de las instituciones.
- Permite una mejor comprensión de la realidad que se quiere intervenir al tomar en cuenta la experiencia de la población que se ve directamente afectada o beneficiada.
- Favorece el empoderamiento de la ciudadanía al promover el protagonismo incidente de la población.
- Se comporta como un mecanismo de control al hacer transversal su influencia en todas las fases del ciclo de la política.
- Contribuye a centrar la atención sobre los factores estratégicos de la política.
- Es generadora de espacios de diálogo y construcción de acuerdos.
- Aporta al reconocimiento y restablecimiento de derechos individuales y colectivos, y facilita el acceso a las oportunidades y al desarrollo de las libertades.



4 La participación ciudadana, además de ser un derecho enmarcado en la normatividad nacional, como la Ley 489 de 1998, cuyo título VIII hace énfasis en la democracia participativa y la democratización de la gestión pública, y la Ley estatutaria 1757 de 2015 señalan los deberes y derechos de la ciudadanía en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública, es un componente fundamental y transversal a todo el ciclo de las políticas públicas.

Durante las fases de la política pública, la participación ciudadana puede expresar su alcance en alguna de estas formas:

1. **Informar:** permite conocer a los participantes sobre los contenidos de un tema, una propuesta o una norma. En este sentido, la información únicamente circula en un sentido, el de los promotores de la política hacia la ciudadanía.
2. **Consultar:** los participantes opinan sobre algún tema, propuesta o situación, sin que sus opiniones tengan necesariamente un carácter vinculante. Es decir, los diferentes actores ponen al servicio de la construcción de la política, su experiencia y conocimiento sobre el tema que se esté trabajando, pero esta información no necesariamente se incluye en la construcción de la política pública. En este caso la información va en doble vía: de los promotores de la política hacia la ciudadanía y de la ciudadanía hacia los promotores. .
3. **Concertar:** es el acuerdo mediante el cual dos o más personas o grupos de una colectividad construyen la solución para un problema y determinan los medios para ejecutarla, o diseñan una estrategia que busque establecer acciones para atender un problema. En este sentido, la información va de los promotores de la política a la ciudadanía y de la ciudadanía hacia los promotores, hasta lograr un acuerdo.

Los hacedores de política pública, de acuerdo con la propia naturaleza de la política, tienen autonomía para decidir el alcance de la participación ciudadana en cada fase de la política; no obstante, se considera que la participación ciudadana debe propender por garantizar los siguientes cinco atributos:

- **Pertinencia.** Se refiere a la implementación de los mandatos normativos relacionados con la participación ciudadana y a brindar las condiciones institucionales para el desarrollo de la acción participativa. Se dispone de espacios y mecanismos de participación que se articulan de manera coherente y continua con el ciclo de política.
- **Representatividad.** En el diseño del proceso participativo se reconocen las diferentes formas de expresión y organización ciudadana y se garantiza el ejercicio de la libre expresión, que brinda las garantías para su involucramiento y acceso en todo el ciclo de política.
- **Calidad.** Es la pertinencia de los espacios y mecanismos para la participación. Asimismo, se refiere a la oportunidad para el diálogo y la suficiencia de la información. Los equipos de trabajo, recursos,

información, herramientas y metodologías son adecuados y suficientes para garantizar la organización, operatividad y transparencia del proceso participativo.

- *Utilidad.* El proceso participativo permite mejorar los contenidos y apuestas de la política, al tiempo que genera valor para los actores en términos de cualificación, fortalecimiento, visibilidad. Además, la política pública procura procesos de participación ciudadana sostenibles en el tiempo.
- *Incidencia.* El diseño, puesta en marcha y evaluación de la política hace evidente la inclusión de los discursos y propuestas que plantean los actores mediante el proceso participativo. Es decir, la política recoge, analiza y tiene en cuenta los diferentes aportes presentados por la ciudadanía, establece acuerdos y asume compromisos.

En conclusión, una buena estrategia de participación ciudadana se reconocerá por: a) contar con unos espacios y mecanismos de participación adecuados a las necesidades de los actores y del territorio que involucra la política, b) reconocer las diferentes formas de organización y de expresión de la ciudadanía mediante estrategias de participación incluyentes en todas las fases de la política pública, c) el empoderamiento de la ciudadanía reflejado en el aumento y la calidad del conocimiento en los ámbitos de discusión de la política, d) la inclusión de los aportes ciudadanos en la política pública, e) el aumento del nivel de convicción y motivación de la importancia de la participación ciudadana en la política pública y f) el fortalecimiento del tejido social, del número de organizaciones o instancias de participación ciudadana, su movilización y su articulación con otras organizaciones.

Los anteriores elementos harán la diferencia en la apropiación, trabajo colaborativo y respaldo ciudadano frente a la política pública, factores indispensables para que las políticas públicas trasciendan los periodos de gobierno de las administraciones distritales.

Enfoques en las políticas públicas

En el marco de las políticas públicas, los enfoques se entienden como la forma de dirigir la atención o el interés hacia un asunto para lograr una mayor comprensión de las realidades, situaciones y necesidades sociales⁵, que permita dar respuestas pertinentes por parte del Estado.

Las diferentes miradas se complementan y se integran para posibilitar acciones y análisis más completos sobre las situaciones sociales. Estas miradas se articulan conjuntamente sin que haya lugar a una jerarquización o contraposición entre ellas.

El abordaje de los enfoques es una oportunidad para el fortalecimiento de la gestión pública, en la que se amplían los grados de flexibilidad y niveles de apertura y adaptación a cambios y nuevas realidades. Permite la re-significación de los procesos propios de la gestión institucional para que la toma de decisiones tenga una mirada integral y sistémica de la realidad.

De acuerdo a lo anterior, el abordaje de los enfoques será comprendido bajo los derechos humanos. A continuación se describe cada uno de ellos:

Enfoque de derechos humanos en políticas públicas

Las políticas públicas sirven como herramientas que proponen soluciones a situaciones prioritarias de la ciudadanía y que amplían las capacidades y oportunidades de sus habitantes en condiciones de igualdad y equidad. Por ello, la comprensión general desde los derechos humanos posibilita tener en cuenta las diversas formas de pensar, actuar y relacionarse entre quienes habitan la ciudad.

Los derechos humanos suponen un tratamiento igualitario, es decir, que nadie debe tener menores oportunidades. De ahí que la igualdad como fundamento de los derechos humanos nos permite reflexionar desde las dimensiones, del *"igual valor humano, la no discriminación, la admisión de la diversidad y la autonomía de la libertad"* (García, 2008, p.39). Así como a partir de la universalidad e inalienabilidad;



5 Desde una perspectiva sistémica y de la complejidad, "lo social" en nuevos enfoques de las ciencias sociales cada vez más transdisciplinarias, es un concepto que incluye también lo político, cultural, ambiental; los linderos con lo político y ambiental ya casi no existen (Campos, 2008, p.66).

invisibilidad; interdependencia y la interrelación; en el marco de la rendición de cuentas y el estado de derechos (ONU, 2003).

La equidad, por su parte, busca identificar las formas de exclusión y discriminación que han sufrido algunas personas o grupos poblacionales con el fin de generar acciones que permitan superar las barreras de acceso a la garantía de derechos y posibiliten el goce efectivo de los mismos en igualdad de condiciones que el resto de la población. Es así como en las políticas públicas es necesario actuar desde la equidad para lograr la igualdad en garantía de derechos de todas las personas.

De ahí que las políticas públicas permiten que las personas sean vistas y tratadas en su dimensión ciudadana, y por lo tanto puedan exigir de forma individual y colectiva, la garantía, el ejercicio y el cumplimiento de esos derechos.

Así mismo este enfoque contiene derechos como residencia y libertad de tránsito, vivienda, alimentación, nacionalidad, a la propiedad, vida cultural de la comunidad, etc., que son vinculantes al territorio, el cual se explica y hace referencia a las relaciones entre los seres humanos y los demás elementos del mismo, desde el marco de la espacialidad como poblamiento, patrones de asentamiento y producción, por ejemplo, y la movilidad cotidiana y circunscrita, inmigración y emigración, que lo convierten en una síntesis finalmente humana: valorada, representada, construida, apropiada, transformada (Sosa, 2012).

En este sentido, se toma como criterio común para entender el enfoque de derechos humanos las directrices de programación plasmadas en la declaración “Hacia un entendimiento común de las Naciones Unidas sobre un enfoque basado en los derechos humanos para la cooperación para el desarrollo” (ONU, 2003). Algunos elementos que se contemplan de esta guía son:

- Evaluación y análisis con el fin de identificar las demandas de derechos humanos de los titulares de derechos y las correspondientes obligaciones de derechos humanos de los titulares de deberes, así como la inmediata, subyacentes, y las causas estructurales de la no-realización de los derechos.
- Los programas evalúan la capacidad de los titulares de derechos para reclamar sus derechos, y de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones.

Así mismo se busca que:

- El reconocimiento de las personas como protagonistas principales de su propio desarrollo, en lugar de receptores pasivos de productos y servicios.
- La participación sea un medio y un objetivo.

- Las estrategias potencian, no quitarle poder.
- Tanto los resultados como los procesos son monitoreados y evaluados.
- El análisis incluye a todas las personas y grupos interesados.
- Los programas se centran en las personas, y los grupos desfavorecidos, excluidos y marginados.
- El proceso de desarrollo es de propiedad local.
- Apuntan a reducir la disparidad.
- Hay un reconocimiento de enfoques de abajo hacia arriba, de arriba hacia abajo y se utilizan en sinergia.
- Análisis de la situación, se utiliza para las identidades inmediatas, subyacentes y las causas básicas de los problemas de desarrollo.
- Los programas apoyan la rendición de cuentas a todas las partes interesadas (ONU, 2003).

El enfoque de los derechos humanos comprende integral y relacionadamente el enfoque de género, el enfoque poblacional, el enfoque diferencial, el enfoque territorial y el enfoque ambiental.

Cada una de las fases del ciclo de política pública debe contar con el análisis e implementación de los enfoques. Esto permite que las acciones para el diseño de política y su ejecución cuenten con una visión integral en el mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía (Ver en la caja de herramientas los anexos sobre enfoques).

Enfoque de género en políticas públicas

El género puede entenderse como la construcción social basada en las diferencias sexuales, que asigna representaciones y valoraciones de lo femenino y lo masculino, y se instituye sobre la asignación desigual de los recursos, el poder y la subordinación de lo femenino.

De esta forma el concepto de género plantea las representaciones de lo femenino y lo masculino, las normas de conducta, las atribuciones a cada sexo y la división sexual del trabajo; como un producto de construcciones sociales y culturales que se sustenta en relaciones de poder atravesadas por las diferentes y múltiples posiciones (interseccionalidades), como la orientación sexual, las

identidades, la etnia, la raza, la clase social, etc., que a su vez se cruza con experiencias únicas de opresión y/o privilegio (AWID, 2004).

Por lo tanto, a partir del enfoque de género se visibilizan las desigualdades entre hombres y mujeres, y entre las diferentes masculinidades y femineidades, lo cual posibilita interpretar las diferencias y la discriminación brindando elementos de análisis sobre las formas de distribución de poder.

Algunos ejemplos de las políticas de género (Bonder, citada en Guzmán, 2016):

- La equidad o igualdad de oportunidades: su objetivo es reducir la desigualdad entre mujeres y hombres, en el ámbito público y en el ámbito privado. Para esto parte de las acciones propuestas se encaminan hacia la autonomía política y económica de las mujeres.
- Empoderamiento: se encaminan a promover e incrementar el desarrollo de capacidades de las mujeres para su participación en el ámbito público.
- Transversalidad de género: se trata del proceso por medio del cual se valoran los impactos del actuar del Estado (políticas públicas, legislación, normatividad, planes, programas, proyectos, etc.), en cualquier área y todos sus niveles, para mujeres y hombres, teniendo en cuenta sus diferentes interseccionalidades o posiciones (orientación sexual, etnia, edad, clase, procedencia urbana o rural, etc.). Con el fin de que tanto mujeres como hombres se beneficien de forma igualitaria. El objetivo es el logro de la igualdad de género.

El enfoque poblacional en políticas públicas

Se orienta a entender el abordaje de las diferentes categorías en función de su ciclo vital y generacional, su condición y situación, así como su identidad y diversidad (Concejo de Bogotá, 2016, p.745). Atiende particularidades por grupo etario: infancia, adolescencia, juventud, adultez, vejez; por pertenencia étnica; por situaciones de desplazamiento, entre otros.

El enfoque poblacional permite identificar, comprender y responder a las relaciones entre la dinámica demográfica y los aspectos ambientales, sociales y económicos que son responsabilidad y competencia de los municipios dentro de su territorio. Los cambios en el tamaño, crecimiento, estructura, ubicación o movilidad de la población, influyen sobre las condiciones socioeconómicas y

ambientales en el territorio, de igual manera que estos afectan la dinámica demográfica (Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2008).

Centra la atención en los seres humanos, es un marco de referencia que busca entender las necesidades, características, modos y costumbres de las personas que habitan determinados territorios o espacios de la sociedad.

Este enfoque analiza las características y particularidades identitarias y colectivas, ya sean históricas, culturales, políticas, ambientales o territoriales; implica potencializar las fortalezas y capacidades poblacionales o eliminar las desigualdades que se comparten colectivamente en la ciudad.

El enfoque poblacional se caracteriza porque reconoce las características que se comparten entre diferentes poblaciones relacionadas con sus creencias, sus formas de vivir, pensar, de ser y de ver la realidad. Adicionalmente, define acciones puntuales que reconocen esas características y genera un actuar más equitativo con determinadas poblaciones.

Genera dispositivos, canales, actuaciones que se encaminan a dar respuestas que satisfagan demandas o necesidades de la población o que garanticen la vida, el desarrollo, el bienestar y la felicidad de las personas en una lógica de desarrollo humano. A continuación, se definen las categorías de análisis del enfoque poblacional:

Ciclo vital y generacional

- Primera infancia, infancia y adolescencia

En esta categoría los rangos de edad por ciclo vital se ubican de la siguiente manera: primera infancia desde la gestación hasta los 5 años y 11 meses; infancia entre los 6 y los 11 años; adolescencia entre los 12 y los 17 años.

Para esta categoría el Gobierno Nacional adoptó la Ley 1804 del 2 de agosto de 2016, "Política de Estado para el Desarrollo Integral de la primera infancia de Cero a Siempre", la cual está orientada desde la corresponsabilidad con las familias y la sociedad, buscando asegurar la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los 0 hasta los 6 años de edad.

- Juventud

Según la Ley 1622 de 2013, una persona joven es aquella que se encuentra entre los 14 y los 28 años de edad. En esta medida, la juventud

es un segmento poblacional constituido socioculturalmente y que hace referencia a unas prácticas, relaciones, estéticas y características particulares. Esta construcción sociocultural se desarrolla de manera individual y colectiva por parte de esta población en relación al resto de la sociedad.

- Persona mayor

Las personas mayores se encuentran en el rango de edad de 60 años o más. Teniendo en cuenta que todos los habitantes de la ciudad están envejeciendo, se han venido presentando cambios estructurales, tales como la composición familiar y los patrones de trabajo. Es importante precisar que el envejecimiento es un proceso “multidimensional de los seres humanos que se caracteriza por ser heterogéneo, intrínseco e irreversible; inicia en la concepción, se desarrolla durante el curso de vida y termina con la muerte” (Ministerio de Salud, 2014).

Condición y situación

- Personas con discapacidad

Según la Ley Estatutaria 1618 de 2013, las personas con discapacidad son aquellas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Se busca garantizar y asegurar el “ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda la forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009”.

- Víctimas del conflicto

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, se consideran víctimas del conflicto armado “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. Dado que las víctimas son sujetos de especial protección constitucional y tienen características particulares producto de sus vivencias relacionadas al conflicto armado, requieren de atenciones diferenciales por parte del Estado para restablecer la garantía de sus derechos.

Identidad y diversidad

- Población étnica

Hacen parte de esta categoría los grupos afrodescendientes, Rrom, raizales, palanqueros e indígenas representantes de la diversidad cultural del país, la Ley 21 de 1991, plantea que “deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente”.

El enfoque diferencial en políticas públicas

Este enfoque identifica las características que comparten las personas con el fin de potencializar las acciones diferenciales, que materialicen el goce efectivo de sus derechos. Desde este enfoque se define a la diversidad como el punto de partida para la implementación de las políticas públicas.

El enfoque diferencial permite comprender y visibilizar las dinámicas de discriminación y exclusión social en la ciudad, de tal forma que desde ahí se establezcan acciones para la transformación desde la equidad y el desarrollo humano.

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

En el marco de la jurisprudencia se ha enfatizado que el enfoque diferencial está encaminado a propiciar que personas históricamente discriminadas y de especial protección constitucional, puedan en términos de igualdad acceder, usar y disfrutar de los bienes y servicios de la sociedad.

Así, en resumen el enfoque diferencial:

- Realiza acciones para la supresión de las inequidades, discriminación y exclusión social.
- Actúa a favor del reconocimiento de las diferencias de los seres humanos.
- Reconoce que las particularidades y necesidades específicas de las personas o colectivos requieren respuestas institucionales diferenciales.
- Supone la identificación y diagnóstico de situaciones o problemas específicos para grupos poblacionales o sectores sociales.

- Permite definir acciones afirmativas, entendidas como políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan; o bien para lograr que los miembros de un grupo sub-representado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tenga mayor representación.

Las categorías de análisis del enfoque diferencial⁶:

Transcurrir vital

Analiza la situación de los diferentes grupos etarios a la luz de las desigualdades y exclusiones que viven en razón de su edad, y las particularidades relacionadas con su desarrollo biológico, psicológico, emocional y social. Esto con el fin de formular acciones que contribuyan al pleno ejercicio de su ciudadanía en condiciones de igualdad, atendiendo las capacidades y potencialidades propias de cada edad.

Los grupos etarios actualmente definidos en el Distrito son: Infancia y adolescencia, Juventud, Adulthood y Envejecimiento y vejez.

Orientaciones sexuales e identidades de género

Reconoce la discriminación, exclusión, marginación, invisibilización y/o violencias cometidas hacia las personas con diferente orientación sexual a la heterosexual y con identidades de género no hegemónicas. En este sentido, permite focalizar acciones de política pública hacia personas de los sectores sociales LGBTI, sus familias y redes de apoyo, reconociendo la vulneración histórica de sus derechos en razón de sus orientaciones sexuales e identidades.

Grupos étnicos

Esta categoría analiza las prácticas de exclusión y discriminación que los grupos étnicos han vivido históricamente con el fin de transformarlas en integración e inclusión social, en pro de lograr el goce efectivo de sus derechos. En este proceso se busca visibilizar las particularidades de la cosmovisión, cultura, origen e identidad de los grupos étnicos, y orientar las actuaciones del Estado en función de estas.

Esta categoría del enfoque diferencial se materializa principalmente en la implementación de acciones afirmativas que restablecen la garantía de derechos de los grupos indígenas, raizal, Rrom, afrodescendientes y palenqueros.

6 Basadas en los Lineamientos Distritales para la Aplicación del Enfoque Diferencial, CIPO (2013).

Situación o condición

La Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito define la situación como “el conjunto de circunstancias y elementos que contribuyen a generar discriminación y segregación y que puede o no ser coyuntural” y establece que la condición “hace referencia a las condiciones materiales de vida de la persona o la población; se asocia con la satisfacción de necesidades o intereses prácticos, de sus requerimientos inmediatos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, CIPO, 2013). Entre las situaciones y condiciones identificadas en el Distrito se encuentran las personas con discapacidad, las víctimas del conflicto armado, entre otros.

Esta categoría del enfoque diferencial busca visibilizar estas situaciones y/o condiciones y generar acciones concretas desde la política pública para garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas que las viven.

Aunque los enfoques poblacional y diferencial tienen aspectos y finalidades diferentes no son antagónicos sino que son complementarios el uno del otro. En ese orden de ideas y desde las posturas conceptuales, metodológicas y operativas en que cada uno se ubica, ambos van encaminados a cumplir la función del Estado como garante de derechos.

Enfoque territorial en políticas públicas

A través del enfoque territorial se realiza el análisis de los diversos componentes de índole territorial que aplican de forma diferente y solo algunos de los propuestos, por la especificidad de cada situación o problemática a resolver por las políticas públicas.

La vida no es posible sin territorio, tampoco sería posible el desarrollo de los derechos de los seres humanos sin el territorio, pues este, es soporte o contenedor de los fenómenos y relaciones sociales. El territorio es el espacio dentro del cual tienen lugar las relaciones socioculturales de un grupo humano específico, en razón a que es entendido como:

una construcción cultural donde tienen lugar las prácticas sociales con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de reciprocidad, pero también de confrontación. Dicha construcción es susceptible de cambios según la época y las dinámicas sociales. (Capel, 2016)

En ese sentido, los problemas que procuran eliminar o mitigar las políticas públicas ocurren en un territorio específico de la ciudad, con características

propias de diversa índole definidas por su geografía, por su contexto político, económico y social que le dan una connotación diferente a los proyectos de la política pública que se van a implementar en cada zona de la ciudad, con el fin de lograr intervenciones más pertinentes y efectivas que impacten positivamente a los territorios en su conjunto y poblaciones, acorde a sus necesidades.

Por tanto, en la formulación de una política pública se deben analizar los siguientes componentes desde el punto de vista territorial, los cuales pueden aplicar solo algunos, dependiendo de la especificidad de cada política pública:

Componente de jurisdicción

Las acciones de las políticas públicas se aplican en un territorio determinado con una demarcación definida, limitada desde lo físico y espacial, donde la administración pública tiene autoridad o soberanía para gobernar y para realizar su gestión, en los diversos territorios que le atribuyen las normas jurídicas vigentes.

La jurisdicción de Bogotá D.C., la define y la separa del resto de los municipios que la bordean, lo que al mismo tiempo permite a la población de cada municipio identificarse con un territorio definido y demarcado; límite que es también una zona de transición, un punto de paso, una zona de comunicación entre dos municipios, territorio de cambios y conflictos en el uso del suelo, y un espacio articulador y de oportunidades.

Al interior de Bogotá, se señalan límites entre su suelo urbano, su suelo rural y su suelo de expansión; también se indican límites para la administración de las veinte (20) localidades en los que está dividida la ciudad⁷, límites y tipos de suelo que inciden de forma diferente según la política pública a desarrollar.

Componente segregación socio espacial

Existen zonas de Bogotá tanto urbanas como rurales, que están segregadas territorialmente, pues presentan déficit en calidad del medio ambiente tanto natural como construido, en seguridad ciudadana, en dotación de servicios básicos, en equipamientos, en espacios públicos y/o en transporte público de calidad.

La segregación social urbana es la expresión territorial de la falta de diversidad social. En términos del desarrollo urbano, se refiere a la desigual localización y separación de los grupos sociales en la ciudad. Esta separación se puede expresar como la falta de proximidad territorial entre los barrios de distintos grupos sociales. (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2014)

7 Existen casos de localidades de Bogotá, que no conocen bien su límite en el territorio, generando —bordes difusos— que pueden incidir en la atención prestada por parte de la administración local.

En este sentido, “el territorio es importante para las metas de aumento de la igualdad social y el dinamismo productivo”⁸, por esta razón, la equidad territorial debería ser prioridad en la formulación de las políticas públicas, en razón a que la separación territorial de las poblaciones más pobres y vulnerables reproduce la pobreza, donde se restringen las redes y posibilidades de movilidad social, se reduce el acceso a la educación, se amortigua el capital social y la convivencia, y se multiplican situaciones de exclusión, desconfianza y violencia.

Componente ciudad urbana y ciudad rural

Debido al crecimiento desmesurado y desordenado de las ciudades, al asentamiento humano en zonas de alto riesgo y en zonas naturales, a la generación caótica de usos de suelo que impacta negativamente las zonas residenciales, a los elementos naturales de la ciudad y al medio ambiente; se hace indispensable ordenar espacialmente el territorio de las ciudades.

El ordenamiento territorial de las ciudades es una función pública que se hace a través del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), reglamentado por la Ley 388 de 1997, que en su artículo 9 lo define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Los propósitos del ordenamiento territorial son:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- El mejoramiento de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales.
- La protección del medioambiente.
- La utilización racional del territorio.

Todo esto con el fin de fortalecer el desarrollo del municipio o distrito y mejorar las condiciones de vida de la población.

Para este fin el POT analiza las particularidades físico espaciales de la ciudad, los tipos de suelos, la morfología urbana, la estructura socioeconómica y espacial, los usos del suelo, el espacio público, las zonas naturales, las zonas de alto riesgo, el sistema de equipamientos e infraestructura de movilidad y de servicios públicos.

Ahora bien, algunos temas que tratan las políticas públicas requerirán conocer en forma detallada el desarrollo de la ciudad a través del tiempo, con el fin de comprender fenómenos urbanos específicos.



8 Fragmento tomado de la Reunión *Población, territorio y desarrollo sostenible*, en el marco de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto de 2011.

La historia urbana se presenta como un campo definido de investigación que busca entender la ciudad y los procesos urbanos con el fin de encontrar una explicación de las transformaciones que ha tenido la ciudad a través del tiempo, de las circunstancias que influyen en su conformación y en sus procesos constructivos, sus influencias y sus causas, donde se analizan sus características como un modo de reflexión para contar con diagnósticos y herramientas para su diseño e intervención en su futuro de forma certera.

La ciudad no solo se constituye como urbana sino también como rural, pues su territorio presenta zonas rurales dedicadas a la producción de alimentos, provisión de servicios ambientales y amortiguación de fenómenos contaminantes; de manera que hay una interrelación significativa entre la ciudad urbana y rural.

No obstante, al hacer un diagnóstico de las políticas públicas formuladas en Bogotá, muy pocas tienen en cuenta el territorio rural.

La zona rural de Bogotá representa el 76,5% del total del territorio de Bogotá, en su mayoría definido como áreas protegidas; región privilegiada por su potencial hídrico esencial para la seguridad hídrica y la regulación climática del Distrito Capital y de varios departamentos próximos como Boyacá, Meta, Huila, Tolima, Cundinamarca, los cuales producen la mayor parte de los alimentos que consumen los capitalinos, producidos en mayor proporción por economías campesinas; razón por la cual se debe garantizar en el territorio rural de Bogotá, la conservación de sus áreas protegidas y la sostenibilidad del agua como recursos prioritarios. (Secretaría Distrital de Ambiente, 2006)

La zona rural de Bogotá presenta múltiples problemáticas, como un alto déficit en educación, salud, cultura, recreación y deporte, en la infraestructura pública instalada en movilidad presenta conurbación urbana, un alto riesgo ambiental y obstáculos en la producción agrícola.

Así mismo, el borde urbano rural presenta territorios desregulados, bordes urbanizados, periferias que necesitan fortalecer su gobernanza, donde acontece la transición de áreas agrícolas con fuerte presión de ocupación por asentamientos informales; por tanto, el borde urbano rural se constituye como una franja ubicada entre la expansión urbana y la de conservación ecológica.

Frente a este contexto las diversas políticas públicas que se relacionan con la ruralidad representan una oportunidad para que dicho territorio se desarrolle

de forma adecuada y sostenible con el fin de elevar la calidad de vida de sus habitantes y preservar las áreas protegidas y el recurso hídrico.

Por último, es pertinente precisar que para su administración Bogotá está dividida en veinte (20) localidades numeradas de 1 a 20: 1. Usaquén, 2. Chapinero, 3. Santafé, 4. San Cristóbal, 5. Usme, 6. Tunjuelito, 7. Bosa, 8. Kennedy, 9. Fontibón, 10. Engativá, 11. Suba, 12. Barrios Unidos, 13. Teusaquillo, 14. Los Mártires, 15. Antonio Nariño, 16. Puente Aranda, 17. La Candelaria, 18. Rafael Uribe Uribe, 19. Ciudad Bolívar y 20. Sumapaz.

La Dirección de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local de la Secretaría Distrital de Planeación, tiene como función entre otras garantizar el despliegue de las políticas públicas en los territorios de cada localidad (Resolución 655 de 2015, artículo 34, literal f).

Componente Ciudad-región

Bogotá no se configura como un territorio aislado, sino que mantiene relaciones con los municipios y departamentos aledaños que la rodean, en materia geográfico-espacial, económica, ambiental y sociocultural que trae implicaciones sociales, políticas y logísticas que deben ser solucionadas con una visión igualitaria entre la capital, los demás municipios y departamentos.

En este ámbito regional se configura la red de ciudades como una forma de gestionar las dinámicas territoriales, en la que el territorio es el resultado de flujos y relaciones de vida entre el espacio de vivienda, producción, formación, consumo y ocio.

Bogotá debe avanzar en su capacidad para interactuar con su entorno regional, pues este aspecto es fundamental para su futuro. La formulación de las políticas públicas se presenta como una oportunidad para llegar a acuerdos con los municipios y/o departamentos aledaños en temas que tienen incidencia regional.

Componente Ciudad-región global

El concepto de ciudad global o ciudad región global surge como respuesta a un nuevo contexto mundial en el que las regiones emergen como actores económicos y políticos muy activos en la era infoglobal, que es la conexión global de las ciudades y regiones mediante las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, la nanotecnología y la biotecnología.

El cambio en los paradigmas del desarrollo territorial, la nueva economía informacional integra hoy a las localidades y a las regiones en una red global de información, mercados, de relaciones políticas y de gestión pública y privada.

Enfoque ambiental en políticas públicas

La actividad humana, las formas de producción, el crecimiento poblacional acelerado, la urbanización no planificada y otros factores, presionan crecientemente la naturaleza, de la cual dependen las sociedades, reduciendo cada día la capacidad de los ecosistemas de mantener a las generaciones futuras. Atendiendo esta alarmante realidad, surgen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), suscritos por Colombia en 2005, que posicionan la necesidad de incorporar la sostenibilidad en las agendas públicas de los distintos niveles territoriales a través de la inclusión de un enfoque ambiental en las políticas públicas.

Con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de la ONU y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), se reitera la importancia de pasar del compromiso a acciones concretas de los gobiernos, sociedades e individuos que permitan avanzar hacia la promoción, protección, garantía, y respeto de los derechos colectivos y del principio de sostenibilidad ambiental como requisito para garantizar la vida a futuro. En este marco, uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible corresponde a ciudades y comunidades sostenibles, con el cual se hace un llamado a mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades, garantizando el acceso a viviendas seguras y asequibles y el mejoramiento de los asentamientos marginales, así como la necesidad de realizar inversión en transporte público, creación de áreas públicas verdes y mejorar la planificación y gestión urbana de manera participativa e inclusiva.

Si bien en Bogotá se han adelantado esfuerzos importantes por desarrollar una agenda pública que contemple los acuerdos internacionales, así como lo dispuesto en la normatividad y la política nacional ambiental y de gestión del cambio climático a través de distintas acciones para alcanzar un goce efectivo del derecho a un ambiente sano, es necesario que cada sector aporte desde su gestión a la consolidación de un modelo de ciudad sostenible, sustentable y democrática que se adapte a las realidades ambientales. De ahí la importancia que las instituciones incluyan el enfoque ambiental en los marcos de diseño y ejecución de políticas públicas.

Un aporte para ampliar el entendimiento del concepto de *ambiente* se ubica en Gómez (1992) citado por Fernández-Vítora (2009), que lo define como:

el entorno vital; el conjunto de factores físico–naturales, sociales, culturales, económicos y estéticos que interactúan entre sí, con el individuo y con la comunidad en la que vive, determinando su forma, carácter, relación y supervivencia. No debe considerarse pues, como el medio envolvente del hombre sino como algo indisociable de él, de su organización y de su progreso. (p.23)

Por su parte, los Ministerios de Medio Ambiente y Educación Nacional han definido el ambiente como:

un sistema de interrelaciones, que se establecen, entre las sociedades y los componentes naturales, en los cuales estas desarrollan sus propias dinámicas. En estas interrelaciones los componentes naturales dan cuenta de los sustratos biofísicos, a los que han estado asociadas las actividades humanas, desde los que han construido sus propias realidades y sobre los cuales se ha tejido todo un entramado cultural particular. (Torres, 2002, p.26)

De acuerdo a estas aproximaciones, la dimensión ambiental abarca elementos tanto de las ciencias naturales como de las ciencias sociales y humanas para entretener, en un sentido holístico, lo natural con lo socio-cultural. Incluir el enfoque ambiental en políticas públicas implica entonces reconocer la relación de interdependencia entre los seres humanos, los seres no humanos, el territorio y los recursos, y comprender que el ambiente es indisociable de la realidad social, económica y cultural. Por lo tanto, la formulación de toda política pública, independientemente del sector, debe incorporar este enfoque y hacerlo visible.

Con base en los planteamientos anteriores, en todo proceso de formulación de una nueva política pública debe preguntarse: ¿cómo está concibiendo al ambiente la política que se va a formular?, ¿la política pública contribuye, aunque sea indirectamente, a resolver un problema de calidad ambiental?, ¿la política generará impactos (positivos/negativos) al ambiente?, ¿qué relación o incidencia puede tener la política que se formula, con el entorno ambiental de la ciudad?, ¿cuál es la potencialidad de la política respecto a su aporte a la armonía socio-ambiental?

Adicionalmente, teniendo en cuenta que el Distrito Capital cuenta con el Plan de Gestión Ambiental (PGA) 2008–2038, instrumento que orienta las acciones relacionadas con dicha gestión con el propósito de que los procesos de desarrollo propendan por la sostenibilidad en el Distrito y la Región, se propone que para incluir el enfoque ambiental en el proceso de diseño de las políticas públicas, se tengan en cuenta los *objetivos ambientales*⁹ propuestos en el Plan de Gestión Ambiental (PGA)¹⁰.



- 9 Ver la descripción específica de cada objetivo en el Plan de Gestión Ambiental (p.46). Disponible en: <http://ambientebogota.gov.co/de/320>
- 10 Sin excluir otros instrumentos de planeación ambiental como: el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), las políticas públicas ambientales y los Planes de Manejo Ambiental debidamente adoptados.

Dicha inclusión se expresará en la integración de acciones pertinentes —con una finalidad enfocada en estos objetivos—, dentro de las políticas, acorde al campo de acción particular de cada una y su relación con procesos como: demanda de bienes y servicios, prácticas de producción, pautas de consumo, las determinantes de interacción con el territorio, las conductas colectivas sujetas de regulación, incentivo o modificación, entre otras, según corresponda al análisis previo realizado en cada proceso.

De forma específica, en el PGA se han planteado diecinueve objetivos que se agrupan en tres categorías: 1. Objetivos de *calidad ambiental*, 2. Objetivos de *eco eficiencia*, y 3. Objetivos de *armonía socio-ambiental*. Estos recogen los componentes del ambiente (naturales y físicos / sociales y culturales).

A continuación, se presentan los objetivos, como insumo para el direccionamiento de acciones desde cualquier sector en los ámbitos que sea viable de acuerdo a la incidencia de la política, y desde allí se puedan generar resultados sobre las condiciones ambientales de Bogotá DC.:

Tabla 1. Objetivos ambientales del Plan de Gestión Ambiental

Calidad ambiental	Ecoeficiencia	Armonía socioambiental
<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de aire • Calidad de regulación hidrológica • Conservación y adecuado manejo de la fauna y la flora • Calidad del suelo • Estabilidad climática • Gestión ambiental de riesgos y desastres • Calidad ambiental del espacio público • Calidad sonora • Calidad del paisaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso eficiente del espacio • Uso eficiente del agua • Uso eficiente de la energía • Uso eficiente de los materiales 	<ul style="list-style-type: none"> • Productividad y competitividad sostenibles • Cultura ambiental • Habitabilidad e inclusión • Ocupación armónica y equilibrada del territorio • Socialización y corresponsabilidad • Ordenamiento y gestión de la ciudad-región

Fuente: Plan de Gestión Ambiental (PGA), 2008-2038.

Las preguntas mencionadas anteriormente y los objetivos del PGA, aportan un punto de partida para facilitar que los distintos sectores que lideran la formulación de una política pública identifiquen elementos que puedan ser tenidos en cuenta a la hora de incluir el enfoque ambiental en los distintos momentos del ciclo que se expone en la presente guía. La inserción de criterios ambientales en el diseño y marco de acción de las políticas públicas implica un reto, pero no es tarea imposible.

Ciclo de políticas públicas

El ciclo de políticas públicas es el conjunto de fases o etapas que permiten la identificación del problema, el análisis de actores y la participación, la determinación de los factores estratégicos de la política, la construcción del plan de acción y la implementación del mismo, así como el seguimiento y la evaluación de todo el ejercicio para su retroalimentación y ajuste.

Estas etapas tienen un sentido lógico, el cual impone la necesidad de que cada fase se desarrolle lo mejor posible, para que proporcione información suficiente para continuar con la siguiente y lograr los resultados propuestos.

El ciclo contempla momentos de ajuste y retroalimentación que permiten a la política pública adaptarse a las condiciones del entorno e incorporar los resultados de la fase de seguimiento y evaluación en las etapas de formulación y agenda, lo que permite elevar el nivel técnico de las políticas en un proceso de espiral y no como un circuito cerrado. La figura 2 es un esquema pedagógico para explicar el proceso de una política pública.

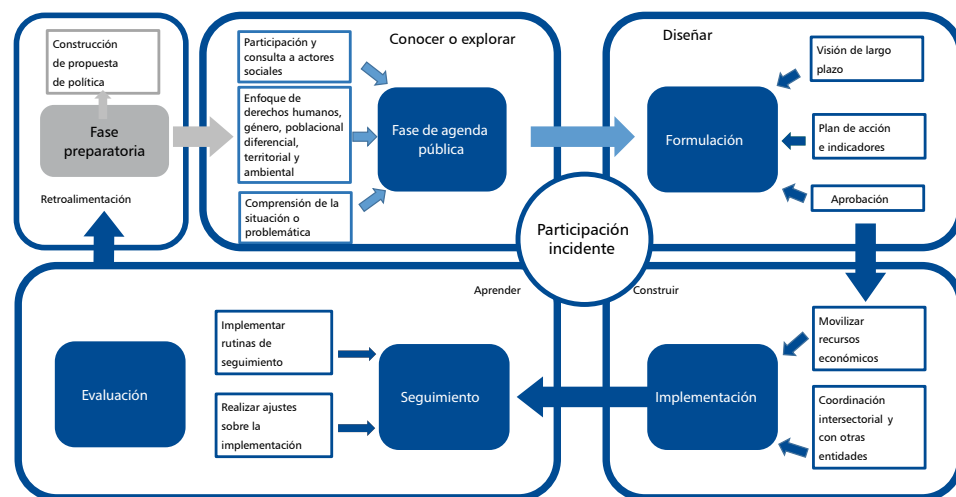
Las fases del ciclo de políticas públicas son:

- I. Preparatoria
- II. Agenda pública
- III. Formulación
- IV. Implementación
- V. Seguimiento
- VI. Evaluación

La presente guía desarrolla las fases preparatoria hasta la implementación, la Secretaría Distrital de Planeación formulará una guía para las etapas de seguimiento y evaluación.

Las orientaciones y metodologías aquí propuestas, aplican para los procesos de formulación y reformulación de política pública.

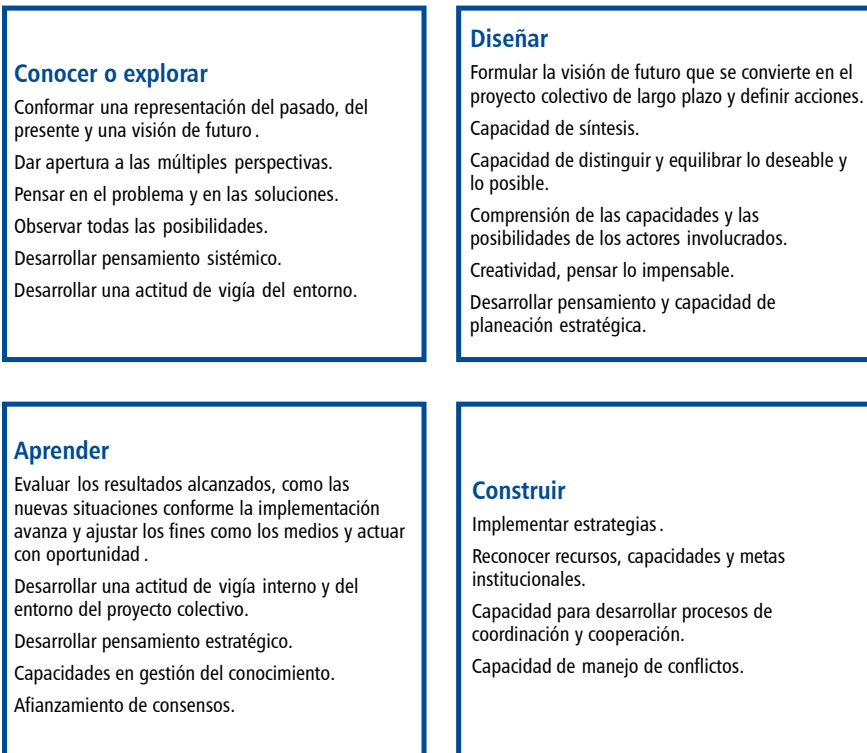
Figura 2. Ciclo de políticas públicas



Fuente: elaborado por la Secretaría Distrital de Planeación, a partir de Baena (2015).

Para abordar cada una de las fases del ciclo de política pública, se recomienda interiorizar las capacidades y actitudes que se proponen en la siguiente figura, como elementos de quién formula y quiénes participan, en la construcción de las políticas que permitirán un mayor nivel de acuerdos y la fluidez de las etapas del ciclo.

Figura 3. Capacidad y actitudes en el ciclo de las políticas públicas



Fuente: elaborado por la Secretaría Distrital de Planeación, a partir de Baena (2015) y Cepal (2014).

I. Fase preparatoria

La iniciativa de formular una política pública puede surgir de un actor social, una entidad pública del orden distrital, por territorialización de una política del nivel nacional, por iniciativa del Concejo Distrital, o porque se haya contemplado en el Plan Distrital de Desarrollo, entre otros.

Sin importar el origen de la iniciativa, la construcción de la política siempre debe contar con un sector que lidera, que impulse y coordine su formulación. Esta labor debe ser orientada por la oficina de planeación o por las áreas especializadas en política pública de las secretarías cabeza de sector, junto con el liderazgo de las áreas técnicas en el tema. Toda política pública debe adelantarse conforme al proceso definido en esta guía y debe contar con la aprobación del CONPES D.C.

El sector que lidere la elaboración de una política pública debe preparar una *Propuesta para la estructuración de política*, documento sintético (máximo 5 hojas) que será sometido a aprobación del CONPES D.C. Los parámetros y condiciones de partida contenidos en el documento preliminar permitirán un mejor desarrollo de cada una de las fases del ciclo.

Para iniciar el proceso es importante contar con un equipo que integre profesionales con conocimiento y experiencia específicos, sobre el tema o problemática y sobre políticas públicas.

Elementos de la propuesta para la estructuración de política pública

- 1. Definir la situación problemática:** se debe contextualizar la problemática presentando antecedentes técnicos (informar si se cuenta con evaluaciones, informes o documentos diagnósticos sobre la problemática), políticos y normativos (indicando a su vez si desarrolla un acuerdo del Concejo, una ley nacional o una política nacional, entre otros). Precisar cuál es el problema o situación que se atenderá con la política utilizando información cuantitativa y cualitativa, evidenciar posibles causas y consecuencias, y qué sucedería si no se interviene. Se debe señalar por qué es importante atender este tema mediante una política pública.

Se debe considerar este planteamiento preliminar y parcial, basado en la visión del sector sobre el asunto a atender.

- 2. Identificar sectores co-responsables:** indicar los sectores que deben acompañar la formulación de la política y que deberán financiar algunas de las acciones propuestas y establecer por qué deben participar.

Para abordar este paso se recomienda realizar un análisis de las funciones de los sectores y entidades públicas que puedan tener competencia sobre el tema de la política a formular.

Adicionalmente se requiere identificar las instancias del orden nacional, distrital y local que por sus funciones inciden en los procesos de formulación, coordinación, implementación y seguimiento de la política pública.

Para el desarrollo de este paso puede usarse como referencia la información de proyectos o acciones realizadas por estos sectores antes de la formulación de la política.

3. Presentar el esquema de participación: de manera breve y concreta describa los siguientes aspectos:

- Identificación de actores y ciudadanía: ¿quiénes van a participar y por qué?

Es importante considerar el nivel de organización, el tipo de demandas, la agenda planteada y los enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial, territorial y ambiental, para trabajar con la población relevante (beneficiada, afectada, interesada) para la formulación e implementación de la política (en la caja de herramientas se encontrará material que profundiza en estos temas).

Entre los actores a convocar es importante considerar a la población en general y específica, a los medios de comunicación, consejos consultivos, universidades, centros de investigación, empresas, gremios, organizaciones sociales y civiles, concejales, representantes políticos, autoridades del nivel nacional, alcaldías locales, entre otros. Es importante que dentro de este listado se pueda identificar quiénes son oposición, quiénes son aliados y quiénes tienen una postura neutral, para considerarlo dentro de la estrategia de participación.

Tenga en cuenta que si el tema involucra los intereses de poblaciones étnicas residentes en el Distrito Capital, los ejercicios de participación y validación de esta población deberán atender la normativa nacional y distrital vigente a la fecha de la formulación de política pública.

- Estrategia de convocatoria de acuerdo con cada fase de política pública: ¿cómo van a dar a conocer el proceso y cuándo puede participar la ciudadanía?

En este aspecto es necesario pensar en los canales de difusión (correo electrónico, carta, llamadas, etc.) y en los tipos de información (pieza comunicativa, estudios y diagnósticos, campaña publicitaria, entre otros) que se piensan utilizar.

- **Ámbitos temáticos o categorías de discusión:** ¿de qué va a hablar la ciudadanía?

Para la definición de los ámbitos temáticos, es necesario plantear cuál es el objeto de la política, cuáles son las demandas de la ciudadanía asociadas al diagnóstico de la situación a intervenir por parte de la política pública y cuál es el rol que debe asumir el Estado.

- **Alcance y nivel de incidencia de la participación:** ¿hasta dónde se puede participar?

En el apartado sobre la participación ciudadana se describieron cuáles podrían ser sus alcances.

- **Mecanismos de articulación de la participación al proceso de política y metodología:** ¿cómo va a participar la ciudadanía en cada fase del ciclo de política pública?

Teniendo claridad los anteriores aspectos, es necesario definir para cada fase de la política pública, los espacios (reuniones por localidad, comités, consejos, encuentros ciudadanos, redes, etc.) y las metodologías (taller, foro, encuestas, grupos focales entre otros) a desarrollar en dichos espacios.

Para el diseño del anterior esquema sobre la estrategia de participación se debe trabajar articuladamente con la Dirección de Participación y Comunicación para la Planeación, de la Secretaría Distrital de Planeación, así como con el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.

- 4. Elaborar un cronograma de trabajo:** establecer un cronograma de trabajo con las actividades y responsables en las fases de agenda pública y de formulación de la política, que permitirá al sector responsable y a los sectores co-responsables establecer sus necesidades de recursos humanos y técnicos (un modelo de cronograma se presenta en la caja de herramientas).
- 5. Estimar el presupuesto para la formulación:** se debe informar el presupuesto estimado y la disponibilidad presupuestal para adelantar la fase de agenda pública, la formulación y el levantamiento de línea base e indicadores.

- 6. Fecha de presentación y aprobación por el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo:** el documento de propuesta de la política se debe presentar al Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo del sector que está liderando la formulación, según lo contemplado en el artículo 37 del Acuerdo 257 de 2006.

(En la caja de herramientas se cuenta con un formato para el diligenciamiento de esta propuesta).

Para conocer el proceso que sigue la propuesta de estructuración de política para ser aprobado por el CONPES D.C., consultar el procedimiento de elaboración de documentos CONPES D.C.

Preguntas orientadoras

Es importante considerar si el instrumento de planeación adecuado para afrontar la problemática es una política pública o lo apropiado es utilizar otros instrumentos como programas, planes o proyectos.

Para ello, se proponen las siguientes preguntas orientadoras:

Naturaleza del problema o tema

1. ¿El problema que se propone abordar con la política hace parte de un problema mayor o más complejo?

Sí ___ No ___

Prospectiva

2. ¿El proceso de planificación incluye explorar escenarios futuros para la situación problemática?

Sí ___ No ___

Concertación

3. ¿La situación a atender es encausada desde el punto de vista de un interés social (agrupa el interés de diferentes sectores de la sociedad)?

Sí ___ No ___

4. ¿La planificación requiere el desarrollo de un proceso de participación incidente?

Sí ___ No ___

Coordinación

5. ¿Para la atención de la situación se requiere la coordinación con otras entidades y actores sociales?

Sí ___ No ___

6. ¿La atención a la situación en estudio implica desarrollo institucional y definición o reestructuración de competencias de entidades?

Sí ___ No ___

7. ¿La situación que se quiere resolver requiere una intervención integral (soluciones desde diferentes dimensiones: social, ambiental, económica e institucional)?

Sí ___ No ___

Evaluación

8. ¿Se contempla la posibilidad de incorporar ajustes al plan de acción en la fase de implementación?

Sí ___ No ___

II. Fase de agenda pública

Como producto de esta fase se espera contar con un documento de diagnóstico e identificación de factores estratégicos. El proceso de elaboración se caracteriza por el empleo de técnicas de investigación cualitativas donde la participación de los actores estratégicos es indispensable, así como el uso de técnicas de investigación cuantitativas donde la recolección y el análisis de datos serán importantes. Para esta fase es importante conocer y utilizar las instancias de participación formal e informales existentes.

En la fase preparatoria se definió de manera general un esquema con la estrategia de participación que se implementará en cada fase. Para este punto, como primer paso, es importante desarrollar por completo dicha estrategia para la fase de agenda pública, especificando los cinco aspectos requeridos: identificación de actores, convocatoria, ámbitos temáticos, alcance de la participación y mecanismos y metodologías. Esta información se deberá detallar en el documento de diagnóstico e identificación de factores estratégicos que se explica a continuación (con el apoyo de la Dirección de Participación y Comunicación para la Planeación, de la Secretaría Distrital de Planeación)

Elaboración del documento de diagnóstico e identificación de factores estratégicos

El documento de diagnóstico tiene como objetivo presentar la descripción detallada de la situación problemática, así como los aspectos o factores estratégicos sobre los cuales se debe trabajar en la fase de formulación para dar solución al problema identificado.

Los elementos que debe contener este documento se relacionan a continuación:

- El marco conceptual o conjunto de teorías y conceptos que proporciona el enfoque de análisis de la situación.
- Establecer los enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial, territorial y ambiental para identificar las condiciones particulares de los sectores y población en relación con la temática que se está trabajando, y utilizar dicho enfoque para definir los factores que deben ser intervenidos.
- Detallar aspectos jurídicos relacionados con la temática, para identificar normas nacionales e internacionales que regulen la situación o que representen limitaciones legales para atenderla.
- Realizar un análisis de los instrumentos de planeación vigentes (proyectos, planes, otras políticas, etc.), que están directamente relacionados con la temática, destacando subsidiariedades y articulaciones entre estos instrumentos.
- Realizar un análisis de actores para el complejo juego de intereses y tensiones de los actores, juego que es importante estudiar desde una perspectiva estratégica, para poder abordar la posibilidad de concretar alianzas o mitigar los conflictos que se puedan generar.
- Identificar y describir los puntos críticos.
- Identificar las tendencias que pueden representar oportunidades o amenazas para el futuro de la situación y las mejores prácticas, aplicadas nacional o internacionalmente para atender la problemática.
- Identificar factores estratégicos que tendrían el potencial de cambiar o impactar la situación problemática a través de la determinación de relaciones de causalidad entre diferentes aspectos de la situación.
- Estrategia y proceso de participación ciudadana.

(En la caja de herramientas se proponen metodologías para realizar el análisis de actores y la identificación de los factores relevantes con actores).

En los casos en que existen lineamientos de la política emitidos por el Concejo Distrital, estos deben ser tenidos en cuenta en la definición de los factores estratégicos y en las correspondientes conclusiones y recomendaciones del documento de diagnóstico, para que a su vez sean considerados en la fase de formulación.

Las políticas públicas que en materia social adopte la ciudad deberán en su fase de agenda pública llevarse al Consejo Distrital de Política Social, según lo establecido en el Decreto Nacional 936 de 2013 y la normatividad Distrital vigente.

Este documento es construido por el sector líder y los sectores corresponsables con el acompañamiento de la Secretaría Distrital de Planeación, y una vez finalizado es sometido a revisión por parte de la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica, quien emitirá un concepto técnico dirigido al Sector, cuyo alcance se centrará en la revisión de los elementos solicitados para esta fase del ciclo de políticas. El resultado permitirá continuar con la fase de formulación o realizar ajustes según se requiera.

III. Fase de formulación

En la fase de formulación se definen de forma participativa: los objetivos de la política, la estructura que enmarcará las acciones propuestas y el plan de acción.

Como producto de esta fase se debe elaborar el documento de política pública¹¹, el cual consolida los aspectos relevantes del documento de diagnóstico e identificación de factores estratégicos elaborado en la agenda pública, la estructura de la política y el plan de acción, el cual deberá contar con línea base para los indicadores; este documento será presentado al CONPES D.C. según las orientaciones del procedimiento para la elaboración de documentos CONPES D.C.

11 En la caja de herramientas se encuentran los formatos definidos para el documento de política pública y el plan de acción.

Cabe recordar que en esta fase se deberá aplicar lo descrito en el esquema de la estrategia de participación ciudadana para la etapa de formulación de la política pública.

Estructura de la política

La agenda pública ha permitido profundizar en el conocimiento de la situación a abordar o el problema a atender desde diversas miradas. A partir de esto se establece el objetivo general de la política. En la fase de agenda también se definen los factores estratégicos de intervención o principales ámbitos sobre los que debe recaer la acción de la política, estos factores permitirán identificar los objetivos específicos y los resultados de la política pública.

La estructura de la política se determina de forma participativa, para elegir el escenario más adecuado para la solución de la problemática, utilizando para ello metodologías que permitan analizar escenarios posibles, pensar estrategias, realizar análisis de costo-beneficio, disponibilidad presupuestal y capacidad de los actores institucionales.

Una vez se han definido el objetivo general y los objetivos específicos, será posible abordar el diseño operacional que debe plasmarse en la matriz de plan de acción.

Elaboración del plan de acción

El plan de acción es el instrumento que concreta la formulación de la política pública, clarifica su implementación y establece un marco referencial para el seguimiento y la evaluación. Es el instrumento que refleja los acuerdos alcanzados entre participantes, lo que afianza el compromiso de actores públicos y privados y la articulación institucional de cara a la fase de implementación.

El plan de acción que se exige para finalizar la fase de formulación debe presentar la planeación de productos para toda la vigencia de la política, debe ser de carácter indicativo en los elementos presupuestales, es decir, presentar presupuestos estimados que pueden ser objeto de ajuste; debe contar con una programación anual de acciones, así como con la formulación de metas e indicadores, y responsables institucionales. El presupuesto debe estar integrando por fuentes alternativas de financiación (proyectos de inversión, funcionamiento,

convenios, asociaciones público-privadas, recursos de cooperación internacional, empréstitos, acciones financiadas con recursos de sectores privados, etc.).

Este plan de acción es el marco general de resultados y productos, que en la fase de implementación deberá complementarse por parte de los ejecutores en lo relacionado con el detalle de actividades y si es necesario, de tareas.

Esta guía hace uso de la metodología, del marco lógico y de la cadena de valor, para la construcción de la estructura del plan de acción, en tanto garantiza relaciones de coherencia entre objetivos y acciones, y define la forma como se generarán los resultados esperados a partir de la identificación de los insumos requeridos.

El plan de acción será exigido para la aprobación de la política por parte del CONPES D.C.

Pasos para elaborar el plan de acción

- 1. Definir los objetivos específicos y establecer indicadores de resultado.** Se deben establecer indicadores que den cuenta del nivel de cumplimiento de los objetivos específicos. Los resultados se entienden como los cambios generados en las condiciones de los beneficiarios. A cada resultado se le fijan metas anuales y deben contar con una línea base que permita medir el grado de avance.

Cabe recordar que en esta fase se deberá aplicar lo descrito en el esquema de la estrategia de participación ciudadana para la etapa de formulación de la política pública.

- 2. Establecer los productos que permitirán alcanzar los resultados.** Para establecer la relación entre los productos y los objetivos se debe utilizar la matriz de marco lógico o la cadena de valor. Es necesario definir un indicador, meta final y anual, así como la responsabilidad institucional en cada uno de los eslabones de la cadena, teniendo en cuenta las competencias de las entidades (los responsables pueden ser entidades del sector central, descentralizado y orden local). De igual forma se debe establecer la línea base a partir de la cual se realizará la medición del grado de avance de cada uno de los indicadores.

Es necesario incluir los productos que respondan a la aplicación de los enfoques de derechos, género, poblacional, diferencial (acciones afirmativas), territorial y ambiental, de acuerdo con los requerimientos del tema de la política, siempre teniendo presente que el plan de acción debe ser lo más integral posible.

Así mismo, se debe desarrollar una ficha con información básica sobre el producto, en la que se tenga presente que estos son realizados en periodos de tiempo diferentes y que es necesario que su propósito sea comprendido en todo momento.

- 3. Desarrollar un proceso de priorización de los productos.** Para definir cuáles productos se deben desarrollar en cada uno de los años de implementación de la política, y la ponderación de cada una de estos en relación con los resultados esperados, se pueden emplear técnicas como análisis multi-criterio o análisis de importancia y gobernabilidad.
- 4. Estimar los costos indicativos de los productos.** En la matriz de plan de acción se debe establecer el costo del producto, los recursos reales con los que se cuenta y definir cuál es la posible fuente de financiación. Tenga en cuenta que existen múltiples fuentes a considerar: recursos de inversión y funcionamiento, alianzas público privadas (APP), cooperación internacional, recursos de políticas articuladas con el nivel nacional, crédito público, recursos de regalías, convenios, entre otros.
- 5. Definir el tipo de línea.** La Secretaría Distrital de Planeación ha realizado un modelo conceptual para el seguimiento de las políticas públicas distritales. Por ello en el plan de acción se requiere que los indicadores se clasifiquen en las siguientes líneas (SDP, 2017):
 - **Línea de poblaciones:** se agruparán aquellos indicadores que respondan al cumplimiento de acciones orientadas a la atención directa a poblaciones y las acciones diferenciales y afirmativas.
 - **Línea de territorios:** se clasificarán los indicadores que permitan medir las acciones realizadas sobre espacios físicos, y sobre relaciones con el entorno.
 - **Línea ambiental:** se identificarán las acciones orientadas a abordar los impactos ambientales deseados (aquellos que se buscan objetivamente en la ejecución de la política) y emergentes (aquellos que resultan de la ejecución de la política y que no fueron contemplados en su formulación).

- **Línea de procesos de información.** se definirán las acciones de la política orientadas a disponer de un mayor conocimiento y mejor gestión de la información relacionada con la política.
- **Línea de economía.** se clasificarán los indicadores que permitan medir las acciones realizadas sobre la movilidad social por factores económicos, que hagan sostenible el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de la población, para el mejoramiento de la calidad de vida del núcleo familiar y comunitario.

En la caja de herramientas se encontrará la matriz de plan de acción que se debe utilizar, y además información sobre:

- Las fuentes de financiación existentes para políticas públicas.
- La formulación de indicadores.

Para conocer el proceso que sigue, el documento de política pública y su plan de acción para ser aprobado por el CONPES D.C., consultar el procedimiento de elaboración de documentos CONPES D.C.

IV. Fase de implementación

Una vez aprobado el documento CONPES D.C. se inicia la fase de implementación de la política que permitirá dar cumplimiento al plan de acción propuesto, a partir de unas estrategias institucionales.

1. Instancia de coordinación de la implementación de la política

Las políticas públicas se caracterizan por ser intersectoriales, esto implica que el logro de sus objetivos requiere de la articulación y coordinación de varias entidades. En el Distrito existen las comisiones intersectoriales como instancias creadas y reglamentadas para la implementación de las políticas públicas. Por ello se debe verificar si existe una comisión creada para la implementación de las temáticas abordadas en la política. Es recomendable utilizar una instancia ya creada, según lo establecido en el Decreto 547 de 2016.

Esta instancia será la encargada de gestionar la implementación del plan de acción con presupuesto indicativo y a su vez orientará la implementación de los planes de acción operativos de la política.

Así mismo, en este proceso de coordinación de la implementación se deben establecer las relaciones con las instancias del nivel local para adaptar las acciones de las políticas a las condiciones particulares de las localidades, permitiendo una articulación entre el nivel distrital y el local.

2. Ajuste o actualización del plan de acción

Se deben hacer cuando se presenten situaciones como variaciones presupuestales, cambios de administración, participación de nuevos actores, etc., que puedan llevar a ajustes en las metas y otros campos en el plan de acción que no modifique la estructura de la política. Para su aprobación se deben sustentar y presentar al CONPES D.C.

3. Desarrollo de la política

Es importante que la cabeza de sector como responsable de las políticas y las entidades ejecutoras a las que les corresponda, realicen un proceso de socialización de las políticas públicas bajo su liderazgo, con los aspirantes a alcaldes de la ciudad, antes de que estos propongan sus programas de gobierno. Lo anterior con el fin de que los candidatos conozcan las políticas públicas del Distrito, su plan de acción y sus avances, y que en consecuencia se comprometan en su programa de gobierno con la realización de las estrategias y acciones correspondientes.

Para la formulación de los proyectos de inversión, cada entidad debe consultar lo establecido en el *Manual para la administración y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos*. La Subsecretaría de Planeación de la Inversión de la Secretaría de Planeación Distrital, a través de la Dirección de Programación y Seguimiento a la Inversión, será la encargada de asesorar técnicamente la labor.

Para implementar las acciones que se financian con recursos de fuentes distintas a las apropiadas por plan distrital de desarrollo, la entidad responsable deberá realizar los trámites administrativos que demanda contar con los recursos, y considerar si requieren de tiempos adicionales.

Es importante establecer la alineación del plan de acción con la planeación estratégica de las entidades encargadas de la implementación, y en la medida de lo posible de otros actores que estén interesados en ligar sus actividades estratégicas con el desarrollo e implementación de la política.

Glosario

Acciones afirmativas: políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan; o bien para lograr que los miembros de un grupo sub-representado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tenga mayor representación.

Cadena de valor: el esquema secuencial y lógico que sintetiza la manera en que se producen los resultados y se genera valor a lo largo del proceso. La cadena es compuesta por cinco elementos: insumos, procesos, productos, resultados.

Decisión estratégica: es un diseño creativo producto de una discusión común donde se recibe información heterogénea (estudios estadísticos, datos objetivos duros y suaves, creencias, visiones de los especialistas o de los involucrados) que debe ser procesada por los que deciden.

Escenario: visión internamente consistente de un futuro posible que se expresa mediante una narración, con la intención de lograr su apropiación por parte de los tomadores de decisiones. La narración de un escenario contiene una imagen esperada o supuesta del futuro que incluye ciertos eventos que se asume ocurrirán, y se construye mediante la aplicación de un determinado número de herramientas metodológicas.

Estrategia: es un conjunto de decisiones condicionales que definen los actos a realizar en función de todas las circunstancias susceptibles de presentarse en el futuro. Definir una estrategia es establecer la lista de todas las situaciones a las cuales se podría llegar y escoger desde el origen la decisión que se tomará frente a cada una de ellas (Baena, 2015).

Evento: una situación dada que podría generar un cambio significativo en el futuro.

Fenómeno: conjunto de variables individuales que, bajo determinadas circunstancias, se comportan como un todo, y que por ese motivo pueden ser considerados en su integridad, y no en la individualidad de los elementos que lo conforman.

Indicador: son expresiones de las variables cuantitativas y cualitativas, mediante las cuales pueden medirse los logros alcanzados, observar los cambios vinculados con una intervención o analizar los resultados de una institución.

Megatendencias: concepto creado por John Naisbitt para describir grandes tendencias de impacto global.

Meta: es la expresión concreta y cuantificable de lo que se quiere alcanzar en un periodo definido, trátase de efectos o productos.

Monitoreo: es el instrumento que permite estructurar los criterios de diseño, metodología y operación para recolectar con fines de seguimiento, la información en la etapa de implementación de las políticas públicas.

Planificación estratégica: es una herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones, para adecuarse a los cambios y las demandas que le impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones (Baena, 2015).

Programa: una serie de medidas o actividades relacionadas entre sí para el logro de un objetivo particular de largo plazo.

Prospectiva: ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir sobre él (Ortega, 2014). Es una herramienta de planeación que permite trascender el análisis de tendencias y el diagnóstico del presente para incorporar lo deseable posible (futurible) (Baena, 2015).

Proyecto: iniciativa cuidadosamente planeada y diseñada para lograr un objetivo particular en el desarrollo de un programa.

Redes de políticas públicas: conjunto de organizaciones que han formado una alianza temporal para lograr un propósito general y que intentan coordinar sus acciones estratégicas en temas específicos.

Seguimiento: es el momento del ciclo de la política que gestiona y analiza la información que se produce y permite tomar decisiones en curso para efectuar ajustes que encaminen en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Sistema de seguimiento: un sistema de seguimiento en el ámbito territorial se debe entender como la arquitectura organizacional, de la cual dispone un gobierno local y regional, para medir sus acciones públicas, en atención a las demandas y necesidades ciudadanas por bienes públicos. Estas mediciones parten de contar con procesos continuos y sistemáticos de medición, basados en la presencia de indicadores.

Tendencia: es una dirección definida hacia la cual algo se mueve. Constituye una fuerza social internamente consistente que mueve a la humanidad en un sentido determinado en un momento dado.

Variable: es algo que puede tomar distintos valores en el tiempo, es un elemento del sistema bajo análisis, que es inestable, inconstante y mudable.

Variables estratégicas: aquellas que tienen la capacidad de mover o cambiar de manera sinérgica la configuración de la situación actual.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá, CIPO. (2013). *Lineamientos distritales para la incorporación de enfoques diferenciales*. Bogotá.
- AWID (2004). *Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. Derechos de las mujeres y cambio económico*. Recuperado de: https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf
- Baena, G. (2015). *Planeación prospectiva estratégica. Teoría, metodologías y buenas prácticas en América Latina*. Recuperado de: <http://www.sagres.org.br/artigos/pleneacion.pdf>
- Bareiro, L. (2016). *Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP)*. Recuperado de: <http://prigepp.org>
- Campos, A. (2008). Una aproximación al concepto de lo social desde trabajo social. *Revista Tendencias & Retos*, 13, 55-70.
- Capel, H. (2016). *Las ciencias sociales y el estudio del territorio*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2014). *Borrador final Políticas de suelo para la integración social*. Recuperado de: http://www.defendamoslaciudad.cl/index.php/documentos/item/download/369_a1906cd96dbae9af9972be2f1d089fb4
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2017). *Línea base de indicadores, estrategia para el fortalecimiento estadístico territorial*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Linea_base_indicadores.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2011). *Guía metodológica Sinergia: orientaciones para que un alcalde o gobernador diseñe o implemente un sistema de seguimiento a su plan de desarrollo*. Bogotá: DNP.

- Fernández-Vítora, V.C. (2009). *Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental*. Mundi-Prensa Libros.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2008). *El enfoque poblacional en la planeación del desarrollo municipal, guía para alcaldes*. Bogotá: UNFPA.
- Frías, C. (2016). *Planificación social, análisis prospectivo y tecnologías para el cambio organizacional. La gestión y la evaluación de políticas de equidad de género*. Recuperado de: <http://prigepp.org>
- García Prince, E. (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿de qué estamos hablando?: marco conceptual*. El Salvador: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Gasco, M. (2014). *Guía de buenas prácticas de gobierno abierto*. Recuperado de: <http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/guiadebuenas-practicasingobiernoabierto-140923062754-phpapp02%281%29.pdf>.
- Guzmán, V. (2016). *Análisis comparado de legislación, políticas públicas e instituciones orientadas hacia la equidad de género*. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP) <http://prigepp.org>.
- Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (2014). *Guía práctica para abrir gobiernos*. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F0CE9C642E7BC17205257F1400075324/\\$FILE/get_file.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F0CE9C642E7BC17205257F1400075324/$FILE/get_file.pdf)
- Ministerio de Salud de Colombia (2014). *Política colombiana de envejecimiento humano y vejez 2014-2024*. Bogotá: Ministerio de Salud de Colombia.
- Organización de las Naciones Unidas (2003). HRBA Portal. En *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies*. Recuperado de: <http://hrbportal.org/#footer>
- Ortegón Q.E. (2008). *Guía sobre el diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello (CAB).
- Roth Deubel, A.N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Secretaría Distrital de Ambiente. (2006). *Política Pública Distrital de Ruralidad*. Bogotá: Secretaría Distrital de Ambiente.
- Secretaría Distrital de Integración Social. (2011). *Equipo diferencial. Orientaciones para el abordaje del enfoque de derechos y el enfoque diferencial en el marco de las políticas públicas poblacionales*. Bogotá: Secretaría Distrital de Integración Social.
- Secretaría Distrital de Planeación (SDP). (2017). *Modelo conceptual para el seguimiento y la evaluación de la política pública en Bogotá*. Bogotá: SDP.
- Sosa Velásquez, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Ciudad de Guatemala: Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar.
- Torres, M. (2002). *Reflexión y acción: el diálogo fundamental para la educación ambiental. Teoría y práctica*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional y Ministerio del Medio Ambiente.

Leyes y normas consultadas

- Alcaldía Mayor de Bogotá (12 de octubre de 2007). Decreto 470 de 2007, por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (16 de noviembre de 2011). Decreto 503 de 2011, por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (16 de junio de 2015). Resolución número 655 del 16 de junio de 2015, por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los Empleos de la Planta de Personal de la Secretaría Distrital de Planeación, adoptado mediante Resolución 1338 de 2014.
- Concejo de Bogotá (30 de noviembre de 2006). Acuerdo 257 de 2006, por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.
- Concejo de Bogotá (9 de junio de 2016). Acuerdo 645 de 2016, por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 «Bogotá Mejor Para Todos».

Congreso de Colombia (10 de junio de 2011). Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Congreso de Colombia (27 de febrero de 2013). Ley Estatutaria 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Congreso de Colombia (31 de julio de 2009). Ley 1346 de 2009, por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

Congreso de Colombia (4 de marzo de 1991). Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.

Congreso de Colombia (8 de julio de 1997). Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones.



Carrera 30 No. 25-90 Código Postal 111311 Pisos 1, 5, 8 y 13
PBX 335 8000 www.sdp.gov.co Información: Línea 195