

Avances y retos de Bogotá en la gestión social de políticas públicas



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ
HUMANANA

Avances y retos de Bogotá en la gestión social de políticas públicas

GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá

GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ
Secretario Distrital de Salud

ALDO ENRIQUE CADENA ROJAS
Subsecretario Distrital de Salud

JAIME HERNÁN URREGO RODRÍGUEZ
Director de Salud Pública

COORDINACIÓN GENERAL

Secretaría Distrital de Salud
ANA ZULEMA JIMÉNEZ SOTO
YAZMÍN ADRIANA PUERTO MOJICA
Área Análisis y Políticas

Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson
ESMERALDA VARGAS VALLEJO

GRUPO DE APOYO TÉCNICO

SANDRA CATALINA GONZÁLEZ ÁLVAREZ
MARÍA DEL CARMEN MORALES PALOMINO

SISTEMATIZACIÓN Y PRODUCCIÓN EDITORIAL

CORPORACIÓN PARA LA SALUD POPULAR GRUPO GUILLERMO FERGUSSON

Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson
Carrera 25 No. 27A - 37
Teléfonos: 340 0784 - 288 6094
Bogotá, D. C.
www.grupofergusson.org

©Secretaría Distrital de Salud de Bogotá
Carrera 32 No.12 - 81
Conmutador: 364 9090
Bogotá, D. C. - 2012
www.saludcapital.gov.co



ISBN: 978-958-8313-56-6

Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson
Carrera 25 No. 27A - 37
Teléfonos: 340 0784 - 288 6094
Bogotá, D. C.
www.grupofergusson.org

© Secretaría Distrital de Salud de Bogotá
Carrera 32 No. 12 - 81
Conmutador: 364 9090
Bogotá, D. C.
www.saludcapital.gov.co

Bogotá, D. C., 2012

Avances y retos de Bogotá en la gestión social de políticas públicas



Bogotá, D. C., 2012

GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá

GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ
Secretario Distrital de Salud

ALDO ENRIQUE CADENA ROJAS
Subsecretario Distrital de Salud

JAIME HERNÁN URREGO RODRÍGUEZ
Director de Salud Pública

COORDINACIÓN GENERAL

ANA ZULEMA JIMÉNEZ SOTO
YAZMÍN ADRIANA PUERTO MOJÍCA
Área Análisis y Políticas
Secretaría Distrital de Salud

ESMERALDA VARGAS VALLEJO
Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson

GRUPO DE APOYO TÉCNICO

SANDRA CATALINA GONZÁLEZ ÁLVAREZ
MARÍA DEL CÁRMEN MORALES PALOMINO
Área Análisis y Políticas
Secretaría Distrital de Salud

SISTEMATIZACIÓN Y PRODUCCIÓN EDITORIAL

CORPORACIÓN PARA LA SALUD POPULAR GRUPO GUILLERMO FERGUSSON

AUTORES

MAURICIO MOLINA ACHURY
NANCY JEANET MOLINA ACHURY
WILMER MORA HERNÁNDEZ

EDICIÓN Y REVISIÓN PRELIMINAR

PATRICIA ELENA RAMÍREZ MONTENEGRO

COORDINACIÓN EDITORIAL

ORIANA OBAGI OROZCO
Oficina Asesora de Comunicaciones en Salud
Secretaría Distrital de Salud

CORRECCIÓN DE ESTILO

PATRICIA ARÉVALO PIÑEROS
GUSTAVO PATIÑO DÍAZ
Oficina Asesora de Comunicaciones en Salud
Secretaría Distrital de Salud

FOTOGRAFÍA PORTADA

LUIS FELIPE ROCHA FRANCO

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

LUIS FELIPE ROCHA FRANCO

Impreso en Colombia por GRÁFICAS FANEL

Índice

PRESENTACIÓN	9
1. MODELO DE CIUDAD Y GESTIÓN SOCIAL INTEGRAL	13
↳ Introducción	14
↳ Modelos de ciudad. Procesos de gestión y planificación pública <i>Tendencias en la configuración de modelo de ciudad en el Distrito Capital</i>	15
↳ La política social en el territorio de Bogotá	25
↳ Bogotá moderna. Una ciudad atractiva para invertir a una ciudad atractiva para vivir	29
↳ Reflexiones finales	49
2. GSI, UNA PROPUESTA DE GESTIÓN PARA LOS DERECHOS	53
↳ Los retos de la gestión pública para concretar las políticas sociales	55
↳ La Bogotá sin Indiferencia <i>Experiencias previas: intervención social integral</i>	57

La Secretaría Distrital de Salud en "Bogotá sin Indiferencia"
Un compromiso contra la pobreza y la exclusión

↳ Bogotá Positiva, para Vivir Mejor 69	
<i>Ciudad de derechos</i>	
<i>El bienestar y la calidad de vida como</i>	
<i>finalidades de las políticas sociales</i>	
<i>Componentes de la estrategia de GSI</i>	
<i>Los alcances de la Bogotá Positiva</i>	
3. LA APUESTA METODOLÓGICA DE LA GSI 93	
↳ Primer proceso: sensibilización y consenso para el desarrollo de la GSI 95	
<i>Caracterización de actores institucionales,</i>	
<i>sociales y económicos</i>	
<i>Definición y caracterización de los territorios sociales</i>	
<i>Conformación de equipos territoriales transectoriales</i>	
↳ Segundo proceso: lectura integral de necesidades sociales 106	
<i>La lectura integral de necesidades se documenta</i>	
<i>en narrativas por territorio</i>	
<i>La lectura integral de necesidades problematiza</i>	
<i>la realidad y define los núcleos problemáticos</i>	
<i>Lectura de necesidades y temas generadores;</i>	
<i>referentes para la acción</i>	
<i>Agenda social territorial</i>	
↳ Tercer proceso: diseño de respuestas integrales 118	
↳ Cuarto proceso: gestión social necesaria 122	
↳ Constitución de espacios para la implementación de la GSI 127	
4. CÓMO SE HACE REALIDAD LA GSI 131	
↳ Proceso de conformación de equipos dinamizadores 134	
<i>Antecedentes</i>	

Origen y desarrollos del proceso
Reflexiones generales sobre el proceso de
emergencia e instalación de la GSI

↳ Apropiación del marco conceptual 153	
↳ Desarrollo de los componentes de la GSI 156	
<i>Territorialización</i>	
<i>Transectorialidad</i>	
<i>Respuestas integrales a necesidades</i>	
<i>Gestión necesaria</i>	
↳ Articulación de la GSI con los macroprocesos de ciudad 173	
<i>Descentralización</i>	
<i>Presupuestos participativos</i>	
<i>Sistema Distrital de Participación</i>	
5. BALANCE Y RETOS 187	
ANEXOS 197	
↳ Anexo 1: Matriz de respuestas integrales 198	
↳ Anexo 2: Protocolo grupos focales. Sistematización de la Gestión Social Integral 199	
↳ Anexo 3: Agradecimientos 204	
BIBLIOGRAFÍA 207	

Presentación

Durante los últimos años las administraciones del Distrito Capital han apostado por la construcción de una ciudad protectora, de derechos y contra la segregación social, y para lograrlo se ha desarrollado un marco referencial, epistemológico y metodológico que permita a los diferentes actores comprender e implementar políticas sociales orientadas a la reducción de las brechas sociales.

Se avanzó en miras a alcanzar un modelo de ciudad incluyente que exige la gestión social territorial e integral como opción política de intervención pública y desarrolla procesos de planificación participativa, con apropiación y en defensa de lo público, superando problemas estructurales de la administración como los modelos de planeación centralizada que no responden a las realidades territoriales.

Alcanzar una descentralización efectiva en la ciudad, formas de trabajo transectoriales y la participación con decisión, son algunos de los retos que aún tiene la administración en la garantía de los derechos; y el diseño, implementación y seguimiento de estrategias como la Gestión Social Integral en los territorios, que atienden sus particularidades poblacionales, constituye una manera de implementar la gestión pública en la búsqueda de alcanzar esas metas.

En ese sentido, la implementación de la Gestión Social Integral como estrategia para la formulación de Políticas Públicas en Bogotá, fortaleció la comprensión territorial de la ciudad, reconociendo las diferencias y particularidades de esos territorios, y entendiendo la necesidad de superar las lógicas cerradas y sectoriales para

alcanzar la conexión entre las políticas programáticas y presupuestales en torno a los objetivos definidos conjuntamente.

Para dar cuenta de lo alcanzado, se propuso entonces un proceso de sistematización que abra nuevos horizontes al debate y que contribuya a la construcción de una ciudad garante de los derechos desde la integralidad, la equidad y la universalidad. Dicha sistematización incluyó una amplia revisión documental, la realización de entrevistas semi-estructuradas a actores institucionales y comunitarios claves en la implementación de la estrategia, y la realización de grupos focales con los equipos conductor Distrital, de los sectores de Salud e Integración Social y de las Localidades de Suba, Bosa y Kennedy, como una muestra de lo desarrollado en el Distrito.

El presente texto, resultado del proceso de sistematización, parte del análisis de los modelos de ciudad que hoy conviven en Bogotá, los retos que implica la aplicación de estos modelos y en especial, el reto que significa la necesaria transformación de la gestión pública para cumplir con los compromisos consignados en las políticas sociales, políticas que apuntan a la atención integral de las poblaciones y al avance en los procesos de descentralización implementados a través del Decreto 101 de 2010, que fortalece de manera progresiva a las Alcaldías Locales en la adopción de un esquema eficiente, eficaz y efectivo en su gestión territorial.

El lector también se encontrará aquí con una mirada reflexiva sobre los procesos de construcción de referentes de la Gestión Social Integral, conceptuales y metodológicos, en el marco de los derechos, por la implementación de políticas sociales con participación en los territorios y en función de ampliar la democracia y el ejercicio de la autonomía. Puntualmente se da cuenta de las experiencias desarrolladas en el Sector Salud y en el Sector de Integración Social, para finalmente abordar de manera amplia los ejercicios territoriales en las localidades mencionadas.

Entendiendo que la Gestión Social Integral es el ejercicio real del poder de las comunidades, en un sentido más comprensivo es autogobierno, autorregulación y autogestión del bienestar, este documento presenta los alcances, logros y dificultades presentadas en su implementación, tanto a nivel central como territorial, su apropiación conceptual y metodológica, y ofrece un balance acorde con cada uno de los componentes de la estrategia.

Queda como reto para la administración de la Bogotá Humana, avanzar en el camino de la garantía de los derechos de las poblaciones que habitan los territorios, dis-

minuyendo la segregación social y fortaleciendo los procesos de descentralización y desconcentración, a través de procesos de planeación participativa que legitimen a las comunidades y haga que sus voces tengan eco en la destinación, formulación y seguimiento de los Programas, Proyectos y líneas de inversión definidas conjuntamente para atender sus necesidades.

Y esto sólo será posible consolidando y fortaleciendo estrategias de construcción conjunta, transectoriales, territoriales y autónomas, por una ciudad de derechos, más equitativa y humana.

Para concluir, es importante resaltar, reconocer y agradecer el avance de los equipos locales en el desarrollo de capacidades que facilitaron la implementación de procesos de planeación participativa, el abordaje integral de los territorios y la implementación de políticas sociales coherentes, logrando incorporar conceptos como desarrollo humano, seguridad humana, atención integral, entre otros, que hicieron la gestión de la administración más eficiente y cercana a las poblaciones.

Guillermo Alfonso Jaramillo M.
Secretario Distrital de Salud

1

Modelo de ciudad
y Gestión Social
Integral (GSI)

Modelo de ciudad y Gestión Social Integral (GSI)

Mauricio Molina Achury*

INTRODUCCIÓN

Las tendencias de desarrollo urbano, la construcción de lo público, el debate de los enfoques de política social y las formas de construcción de la democracia definen los modelos de ciudad, tema que se explora en la primera parte de este capítulo, y que, en lo fundamental, busca explicar cómo se constituyen estos modelos, que, a su vez, sustentan los procesos de gestión y planificación públicas.

También aquí se contextualizan las tendencias en la configuración del modelo de ciudad en Bogotá, con el fin de explicar sus orígenes, su evolución y sus resultados, durante los últimos 20 años. Para ello se analizan dos modelos fundamentales: la ciudad como espacio para la competitividad y el desarrollo económico, en contraste con el modelo de ciudad promotor de política social, que, a su vez, se fundamenta en la garantía de los derechos humanos.

Finalmente, el capítulo aborda la discusión de la política social en Bogotá y examina el tránsito que lleva de una ciudad moderna y atractiva para invertir, a una ciudad atractiva para vivir, frente a lo cual se analizan tres tópicos: la percepción de los ciudadanos en torno a la ciudad que desean para vivir; las fortalezas y las debilidades de la ciudad, fruto de la implementación de un modelo para la competitividad; y la evolución de las administraciones posteriores a la Constituyente de 1991.

* Médico cirujano, especialista en Gerencia de Salud y candidato a MG en Economía. Miembro fundador Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson, Miembro del Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social y de la Comisión de Seguimiento de la Sentencia T760-08.

Para este último ejercicio se toma como elemento de análisis la triada concentración poblacional-disparidades-centralización, todas las cuales caracterizaron las políticas sociales reparativas del modelo de crecimiento económico implementadas en Bogotá, especialmente antes de 2003, para contrastarla con la triada universalidad-equidad-integralidad, como principios orientadores de las políticas sociales pro-derechos, en un modelo de ciudad incluyente que da cabida a la Gestión Social Integral (GSI) como estrategia potencial para la gestión de políticas públicas.

MODELOS DE CIUDAD. PROCESOS DE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN PÚBLICA

Según la concepción de desarrollo asumida en el “espacio” llamado ciudad y en un contexto de discusión de lo público, ahí se configuran diferentes tendencias de desarrollo urbano, lo que implica definiciones en el mediano y en el largo plazo de las relaciones entre el territorio y sus poblaciones, entre el medio ambiente, la ruralidad y la expansión urbana. En este espacio se concretarán diferentes enfoques de política social y diferentes formas para la construcción de la democracia¹, todo lo cual configura modelos de ciudad.

Las características del modelo de ciudad son objeto de disputa entre diferentes corrientes de construcción de política pública. Una versión predominante es la concepción de las ciudades-regiones como espacios que se conforman para posibilitar las mejores condiciones de competitividad hacia el desarrollo²; es decir, compiten por posicionarse como lugares atractivos para invertir, con altos estándares de calidad de vida y tejidos empresariales fuertes. Desde este punto de vista las ciudades se conciben como espacios que consolidan centros y ejes de desarrollo, centros de producción e intercambio.

Este modelo para la competitividad, tal como lo plantea la Cámara de Comercio de Bogotá, propende por estrategias y políticas orientadas a promover el desarrollo económico de la ciudad mediante la creación de empresas productivas y sostenibles que funcionen en condiciones de formalidad, faciliten la transformación para incre-

1 CORREDOR M., Consuelo (2010). La Política Social en clave de derechos, Una visión compleja de ciudad. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia, p. 171.

2 Cámara de Comercio de Bogotá (2008). Cierre de brechas de competitividad de Bogotá en el contexto de América Latina. Informe final, p. 7.

mentar la productividad de las empresas y desarrollen sectores de “clase mundial”, para así ampliar las oportunidades de formación y de emprendimiento con el fin de generar empleo e ingresos de calidad, en un entorno de integración comercial, innovación y desarrollo tecnológico.

Ser una ciudad competitiva exige priorizar, entre otros, temas como seguridad, infraestructura de negocios, desarrollo urbano y movilidad para la acumulación de capital, suponiendo que las condiciones de vida de las amplias capas de la población mejoran en la medida en que la modernización de la ciudad apunte hacia el crecimiento económico del territorio, y suponiendo que el modelo tenga éxito³.

En este modelo, que se subsume a la noción de desarrollo centrada en el crecimiento económico, la política económica es la responsable de decidir sobre la manera óptima de producir riqueza y sobre los mecanismos para su recaudo y su redistribución, mientras que la política social administra el gasto que generan las desigualdades en el acceso a los recursos y la óptima distribución de los bienes públicos, incluidos los derechos humanos⁴, que en contextos urbanos operan a través de las políticas de inversión reguladas exclusivamente por las leyes del libre mercado.

Si bien diversos análisis reconocen que la situación de América Latina, y, en particular, la de Colombia, ha mejorado en términos de crecimiento económico y disminución de la pobreza durante los últimos 20 años, el modelo de ciudad competitiva no ha logrado superar los fenómenos de desigualdad e inequidad característicos de la región. De hecho, Colombia es hoy uno de los países más inequitativos del mundo.

Se acepta que el continente convive con marcadas brechas sociales en materia de ingresos, educación, nutrición, salud y empleo, además de discriminación por condición de género y etnias. Estas brechas sociales se expresan en la existencia de territorios altamente poblados en condiciones de hacinamiento, en ciudades que por las modalidades de ocupación del suelo muestran grandes diferencias entre sus localidades y dentro de ellas mismas; pero también se expresan en la segregación y la segmentación espacial y socioeconómica: por ejemplo, en sus densidades po-

3 Ibid., p. 170.

4 Un análisis de la evolución de la Política Social y sus impactos es realizada en el artículo: La Gestión Social Integral, hacia una conceptualización de Molina A., Mauricio, 2009.

blacionales y de infraestructura⁵, de ingresos y calidad de vida⁶, de tal forma que coexisten sectores de opulencia en contraste con extensas comunidades y territorios que por el marginamiento y la exclusión social han sido invisibles a la “modernización del espacio urbano”.

El enunciado es el caso de Bogotá; en especial, durante las administraciones de Enrique Peñalosa y de Antanas Mockus, las cuales se caracterizaron por grandes inversiones en infraestructura y movilidad que orientaron al Distrito Capital por la senda del modelo de ciudad para la competitividad, lo que, sin embargo, profundizó las brechas sociales. Razones como la puesta en marcha de políticas públicas focalizadas, la segmentación creciente de los servicios sociales y la fragmentación de los programas (sometidos a una lógica de operadores particulares y diversos, con contratos de corta duración y bajo una lógica de cumplimiento de metas y de coberturas), explican los pésimos resultados en políticas sociales y justifican la necesidad de dimensionar otro enfoque de la política pública que apunte hacia el desarrollo social.

El modelo de desarrollo centrado en el crecimiento económico explica la crisis que se vivió en muchos lugares de América, y que se reflejó en el llamado fin del Estado de Bienestar de los países desarrollados, implementado desde finales de los años setenta del siglo XX, y en su aplicación en países “subdesarrollados”, agrupados bajo el nombre de “Consenso de Washington”, de los Programas de Ajuste Estructural (PAS). Guardadas las proporciones, tanto los países del hemisferio norte como del hemisferio sur enfrentaron una situación similar: déficit de soportes colectivos para la integración social, por cuenta de la flexibilización laboral.

5 Las densidades urbanas hacen referencia, en principio, al hacinamiento, según el indicador del número de habitantes por unidad territorial. Pero este frío y poco útil indicador se debe complementar con la comprensión de la forma como se aglomeran, además de los habitantes, los servicios urbanos, las amenidades y las condiciones básicas para la calidad de vida, según Rincón A., Patricia, en: Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo. Análisis de procesos de re-densificación. Bogotá, D. C., Universidad Nacional de Colombia, 2006.

6 Bogotá, en relación con la pobreza, presenta una segmentación espacial: “[...] la investigación realizada por el CID [2004] detectó tres grupos de localidades diferenciados según la tasa de pobreza que registran, el primer grupo está constituido por las localidades con un nivel de pobreza superior al 60% e indigencia mayor al 20% (Usme, Ciudad Bolívar, Bosa, San Cristóbal, Tunjuelito, Sumapaz y Rafael Uribe). Un segundo grupo, con incidencia de pobreza entre 35% y 60%, comprende localidades del eje central (Candelaria, Mártires y Santa Fe, Puente Aranda y Antonio Nariño) y del occidente de la ciudad (Kennedy, Fontibón, Engativá y Suba). Por último un tercer grupo al cual pertenecen las localidades del nororiente, con niveles de pobreza menores a 35%: Usaquén, Chapinero, Barrios Unidos y Teusaquillo”. Publicado en: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Observatorio de Equidad en Calidad de Vida y Salud. Componente lesiones derivadas de la actividad económica, Informe Final, Noviembre de 2007, p. 35.

En los llamados países subdesarrollados, donde solo una mínima proporción de la población alcanzó a integrarse de manera estable al mercado laboral, dichas transformaciones habrían dado paso a la extensión de la informalidad, con la consecuente inestabilidad de ingresos y la permanente tendencia en los bajos niveles de cobertura en salud y seguridad social, y así se evidenció el fracaso de este modelo de desarrollo de la segunda posguerra, centrado en el crecimiento económico.

Este momento coincide con el inicio del llamado “fin del Estado de Bienestar”, que, como ya se señaló, habría generado transformaciones en la configuración de la población asalariada en los países desarrollados. Esta coincidencia, sumada a la inflación de la deuda de los países subdesarrollados, traería como consecuencia el retroceso de los indicadores del desarrollo a escala global.

Aunque tal noción de desarrollo, centrada en el crecimiento económico, recibió críticas ya en 1944, por la creación de instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, conocidas como instituciones de Bretton Woods⁷, hubo que esperar hasta mediados de la década de los noventa del siglo XX y al innegable fracaso de los Programas de Ajuste Estructural (PAS), para que desde el seno mismo de Naciones Unidas se hablara de desarrollo humano y de la necesidad de dimensionar otro enfoque de la política pública, donde se apunte hacia el desarrollo social.

Después de décadas en las que primó el interés en el crecimiento y las metas macroeconómicas, sin mayores resultados sobre la reducción de la pobreza y la mejora en la equidad, hoy se abre paso la relación mutua entre el crecimiento económico y el desarrollo social, como dos caras de la misma moneda⁸.

La noción vigente de desarrollo hoy plantea superar la dicotomía entre política económica y política social; o, por lo menos, tejer puentes más estrechos entre lo social y lo económico, para lo cual es necesario reconocer el territorio en su integralidad y su complejidad.

7 El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) fueron creados el 22 de julio de 1944, como producto de los acuerdos económicos que configuraron el sistema económico internacional al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Convocada por los llamados países de la alianza (liderados por Estados Unidos), esta fue una gran conferencia internacional realizada en Bretton Woods (Estados Unidos).

8 CORREDOR M., Consuelo (2007). Reducción de la pobreza y crecimiento económico: el caso de Bogotá. En Revista Javeriana: Economía ¿Cómo Vamos? No. 739 (40-47), Bogotá, D. C.: Pontificia Universidad Javeriana, pp. 16-18.

La crisis del modelo de “crecimiento económico” y su versión de ciudad para la competitividad, la emergencia de lo local y de modelos de gestión territorial que apuntan hacia la perspectiva de los derechos humanos como un referente para la configuración de la política social, dan paso a las ideas de desarrollo con equidad y democracia, de desarrollo integral de la CEPAL⁹, de desarrollo humano del PNUD¹⁰ y de desarrollo como libertad de Amartya Sen¹¹.

Este panorama de transformaciones ha generado la concepción de un modelo de ciudad que armonice con una noción de “desarrollo humano”, en la medida en que se lo plantea como un referente colectivo para la gestión transectorial e integral de bienes públicos, la restitución de la autonomía y el pleno desarrollo de las capacidades y las potencialidades humanas, cuyo eje central es la calidad de vida en el territorio. Como argumenta Consuelo Corredor:

[...] Hoy existe un reconocimiento casi generalizado de la relación mutua entre crecimiento económico y el desarrollo social, e incluso la evidencia empírica muestra cómo la inversión social apalanca el crecimiento económico, con lo cual se contribuye a su sostenibilidad y se aporta al desarrollo con equidad. La superación de la dicotomía entre lo económico y lo social le abre camino a las políticas públicas, en particular a las políticas de inclusión socioeconómica, como imperativas en el deber de restablecer y garantizar los derechos fundamentales y en el propósito de superar la situación de pobreza y exclusión¹².

9 “Crecimiento económico con equidad social, se entiende la integralidad del desarrollo, con perspectiva de derechos, en la articulación sinérgica entre una macroeconomía que lleve el crecimiento a su frontera potencial y cuyo dinamismo tenga efectos virtuosos en el empleo y la inclusión social”. Propuesta de desarrollo integral presentada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicada en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml>. Fecha de consulta: Enero 15 de 2012.

10 “El desarrollo humano es mucho más que el crecimiento o caída de los ingresos de una nación. Busca garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses. Esta forma de ver el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen las personas para llevar la vida que valoran, es decir, en aumentar el conjunto de cosas que las personas pueden ser y hacer en sus vidas. Así el desarrollo es mucho más que el crecimiento económico, este es sólo un medio –uno de los más importantes– para expandir las opciones de la gente”. Publicado en: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml>. Fecha de consulta: 15 de enero de 2012.

11 Sen, Amartya. Desarrollo y Libertad. Bogotá, D. C.: Editorial Planeta, 2000.

12 CORREDOR M., Consuelo. La política social en clave de derechos, de los derechos a las políticas: un camino más próspero. Bogotá, D. C.: Ed. Universidad Nacional de Colombia, pp. 75-81.

Según este enfoque, las ciudades del mundo globalizado tienen “[...] mayor responsabilidad con el desarrollo humano integral y deben aprovechar las posibilidades de plantear nuevos enfoques que integren el desarrollo productivo, el de la infraestructura básica y la promoción de la ciencia y la tecnología con estrategias de desarrollo social”¹³.

Emerge, entonces, otra concepción de las ciudades-regiones como **espacios que se configuran para posibilitar estrategias de desarrollo social**, que se fundamentan en la perspectiva del desarrollo humano integral y en los modelos de gestión territorial, y apuntan hacia la garantía de los derechos humanos como un referente para la configuración de la política social. Es la **ciudad protectora, la ciudad de los derechos, una ciudad contra la segregación social**.

El modelo de ciudad protectora propone una visión de gestión territorial que aborde la noción de territorio desde diferentes enfoques y disciplinas, en tanto se presentan diversas maneras de concebir y abordar la realidad para intervenirla. Desde ese punto de vista el territorio, las localidades, los barrios y la ciudad son concebidos como “espacio geográfico”, con una población y unos recursos que lo configuran en su arquitectura: el uso de los suelos y de sus potencialidades, y que para el caso de Bogotá se concreta mediante los instrumentos de planeación centralizada, llamados Planes de Ordenamiento Territorial (POT)¹⁴.

La ciudad protectora se entiende como un espacio geográfico donde se hacen las intervenciones necesarias que posibiliten un espacio incluyente para la población que lo habita y para el ejercicio de la democracia; es decir, con participación social en las decisiones que la afectan y en la manera como invierte sus recursos.

Este modelo plantea la lucha por la democracia local, la incidencia de la población sobre las políticas públicas y el acceso a los principales bienes y servicios, causas

13 Ibíd., p. 75.

14 El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá fue sancionado mediante el Decreto 619 del 28 de julio de 2000, por el alcalde mayor, Enrique Peñalosa Londoño. Posteriormente, en 2004, fue revisado y modificado mediante el Decreto 190 del 22 de junio de ese año. “Un Plan de Ordenamiento Territorial es un documento elaborado por la Administración Municipal y aprobado por el Concejo de la localidad, el cual determina los usos, alturas, destinación, reservas y crecimiento de su propio territorio. Es muy importante considerar que aún cuando la tenencia o propiedad de la tierra sea un derecho constitucional de carácter privado, es el Estado el que determina la gama de posibilidades de uso y aprovechamiento de cada predio. Por ejemplo, es a través del POT como se determinan o delimitan las áreas comerciales y las zonas residenciales, la densidad poblacional para un sector o la concentración de usos, de acuerdo a la vocación del territorio desde el punto de vista histórico pero también comercial, todo pensado en lo que resulta mejor para el beneficio y disfrute de todos los ciudadanos y no sólo respondiendo a los intereses personales del propietario de la tierra”. Publicado en: www.sdp.gov.co/www/section-2022.jsp. Fecha de consulta: 15 de enero de 2012.

atadas inevitablemente a los grados de descentralización de funciones, recursos y poder hacia los gobiernos locales.

Para el caso de Bogotá, desde 2004^{15,16} se dimensiona la gestión como sinónimo de gestión territorial, lo que plantea los siguientes retos:

- Desarrollar Estrategias de intervención social de proximidad; es decir, cercanas a la cotidianidad y la realidad de las comunidades en ámbitos como el barrio, la cuadra, la UPZ o la localidad.
- Articular los esfuerzos públicos, privados y sectoriales, además de las iniciativas de las universidades y las ONG con presencia en el territorio.
- Construir lazos colectivos identitarios y de pertenencia.
- Empoderar fortalezas colectivas y autónomas de las comunidades para la transformación de la realidad social.
- Garantizar el pleno desarrollo de las personas y el acceso integral y universal a los derechos humanos, y restituir la autonomía.

Con este enfoque los espacios urbanos se convierten en terreno privilegiado para las intervenciones públicas¹⁷, donde la concreción material posibilita definir políticas de inclusión social y delinear las relaciones entre lo público y lo privado.

15 Alcaldía Mayor de Bogotá, SDIS, SDS, UT Grupo Guillermo Fergusson-Corporación Nuevo Arcoiris. Caja de Herramientas Gestión Social Integral, Bogotá, D. C., 2009.

16 Bienestar Social (Secretaría Distrital de Integración Social), Territorios y desarrollo local en la gestión social, Bogotá, D. C., 2004.

17 “La ciudad es por excelencia sinónimo de diversidad y el anonimato [...] Aunque el espacio público es tan solo una de las dimensiones a partir de las cuales se pueden leer los comportamientos ciudadanos, la importancia de vincularlo con el ejercicio de la ciudadanía, se debe a que brinda pistas acerca de las características de la esfera pública [...] así como las actitudes diferenciales de los distintos grupos de individuos frente a lo colectivo. Adicionalmente, el espacio público es un terreno apropiado y dispuesto para intervenciones políticas que, en el corto y el mediano plazo, pretenden generar actitudes de reconocimiento e inclusión entre los individuos que lo disfrutan”. En: Pizano, Lariza, Bogotá y el cambio, percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía, Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes, 2003.

Tendencias en la configuración de modelo de ciudad en el Distrito Capital

Durante años Bogotá ha tenido grandes inversiones en infraestructura, movilidad y seguridad, conjunto de crecimiento que busca mejores condiciones de competitividad hacia el desarrollo¹⁸. Sin embargo, en el Distrito Capital, además de coexistir las brechas sociales y la inequidad por la disparidad en el ingreso, se han consolidado otras dos tendencias que deben ser objeto de políticas de desarrollo social: la hiperconcentración demográfica y de actividad industrial (fenómeno de las megametrópolis), y la extrema centralización de los sistemas decisionales públicos y privados.

Estas tendencias en Bogotá se explican por razones como el modelo de desarrollo urbano, pero también, por la historia de su poblamiento, marcado por fenómenos que incluyen el desplazamiento forzado, en un contexto de conflicto armado que ha generado repetidas migraciones, y más aún, por las pocas garantías económicas y de seguridad de las zonas rurales y el consecuente empobrecimiento de estas.

En esas continuas migraciones reside la explicación de que Bogotá pase de ser una ciudad de 13.985 hectáreas en 1973 a 22.775 hectáreas en 1985, y llegue a 32.000 en 2003¹⁹. Tal consolidación del área metropolitana trajo como consecuencia el cambio de uso del suelo por la expansión urbana, el asentamiento de industrias, la expansión de la agroindustria de flores y el proceso migratorio en sí.

La política económica que propicia la acumulación de capital, en combinación con este fenómeno de migración, ha terminado por generar en Bogotá una marcada concentración poblacional, inequidad y centralización, que hacen necesario el desarrollo de políticas sociales pro derechos, cuyos principios orientadores sean la universalidad, la equidad y la integralidad, y que se fundamenten en una gestión local-territorial²⁰ para la concreción de una ciudad incluyente.

18 Cámara de Comercio de Bogotá. Cierre de brechas de competitividad de Bogotá en el contexto de América Latina. Informe final. Bogotá, D. C., 2008, p. 7.

19 Preciado B, Jair (2005), Bogotá región: Crecimiento urbano en la consolidación del territorio metropolitano, Bogotá, D. C.: Universidad Distrital. p. 11.

20 La Administración Distrital se propone adoptar una "Estrategia promocional de calidad de vida y salud de las personas", y enuncia que la gestión debe estar orientada por la triada propuesta por Armando De Negri: universalidad, equidad e integralidad. Alcaldía Mayor de Bogotá, Salud a su hogar, 2004, p. 14.

En el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD 2000 se afirma la necesidad de:

[...] Promover un desarrollo que beneficie efectivamente a las personas humanas, como individuos y como grupos, y que al mismo tiempo se ajuste a fortalecer la diversidad en el territorio en el marco que la unidad nacional requiere, procedimientos que hagan de la propia comunidad territorial el agente endógeno de cambio, capaz de formular una propuesta a tono con el mundo actual y capaz de ejecutarla. El desafío es el de crear un sujeto colectivo territorial²¹.

Un modelo de ciudad incluyente exige la gestión social territorial e integral como opción política de intervención pública, lo cual implica un proceso de construcción que plantea al menos tres desafíos: uno, la participación de los actores sociales en la definición y la decisión sobre las prioridades de la política social; dos, la construcción y la defensa de los espacios públicos de deliberación sobre políticas y presupuestos; y tres, el empeño de medir, evaluar y calificar la política social por su capacidad de responder a las necesidades de las mayorías sociales.

En este sentido, además del enfoque territorial, se requieren estrategias de planeación como la GSI, en la medida en que:

[...] Es una estrategia que permite gestionar políticas públicas para que los individuos y las poblaciones se realicen en lo social, desde y para la integralidad. Con ello Bogotá se apunta a una nueva forma de comprender la gestión que opera desde la institucionalidad, y que va a servir para reorganizar los recursos económicos, políticos y humanos, en una dirección que alcance la Ciudad de Derechos que estamos necesitando²².

La GSI, como estrategia para la concreción de un modelo de ciudad incluyente, implica, además del abordaje territorial, un "enfoque diferencial" en la garantía de los derechos por parte del Estado, que permita la formulación de políticas públicas ajustadas a las necesidades y los derechos específicos de grupos poblacionales que históricamente han vivido en condiciones de desigualdad, discriminación e

21 Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD 2000. Publicado en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2000/> Fecha de consulta: 15 de enero de 2012

22 Alcaldía Mayor de Bogotá, SDIS, SDS, UT Grupo Guillermo Fergusson-Corporación Nuevo Arcoiris. Caja de Herramientas Gestión Social Integral, Bogotá, D. C., 2009.

invisibilización, lo que se evidencia en marginalidad social, económica, política y geográfica.

En Bogotá se ha avanzado en cuanto al planteamiento de políticas universalistas y en la gestión territorial, en la medida en que se ha abordado la discusión de temas que indagan sobre la sostenibilidad potencial del territorio y su capacidad de carga en relación con el modelo deseable para la ciudad-región. Temas como el tratamiento de los problemas ambientales, que no han sido manejados de manera consistente (como las causas de la contaminación y sus efectos en la salud pública), la distribución y el uso del espacio público, la privatización y el encarecimiento de los servicios públicos (que son prevalentes), así como el manejo que desde la planeación se les ha dado para apenas mitigar sus manifestaciones²³, son parte de la agenda de discusión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) liderado desde la Universidad Nacional de Colombia en 2009.

Aún se deben posicionar avances prácticos en la organización de los territorios, la recuperación de cuencas hidrográficas, el manejo de residuos, la implementación de la agroecología y el manejo de áreas protegidas, los diseños de procesos productivos no contaminantes y sistemas de transporte igualitarios, sin desconocer que en Bogotá las discusiones sobre gestión territorial han abordado temáticas como²⁴:

- La mirada y el enfoque poblacional.
- Los instrumentos de ordenamiento territorial y las lógicas de la planeación.
- Región, globalización y competitividad.
- Macroproyectos y ordenamiento del territorio.
- Segregación socioeconómica y uso del suelo.
- Operaciones estratégicas y planes maestros.
- Lectura ambiental del territorio.
- Movilidad y transporte, y su impacto ecosocial y en la calidad de vida.
- Análisis económico de los POT.
- La calidad de vida en el territorio.
- El conflicto y el desplazamiento interno.
- POT, seguridad y convivencia.
- La descentralización, la participación y la reforma administrativa.

23 Universidad Nacional de Colombia (2009). Seminario: Reflexiones a Propósito de la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

24 *Ibíd.*, p. 4.

Para que Bogotá se corresponda con un modelo de ciudad incluyente debe pasar de la discusión de estos temas a la concreción de políticas públicas que asuman un proceso democrático en la definición de su planeación, por lo cual estrategias como la GSI pueden ser útiles cuando en la ciudad se tenga la voluntad política de construir políticas públicas de desarrollo social.

LA POLÍTICA SOCIAL EN EL TERRITORIO DE BOGOTÁ

Bogotá ha vivido importantes transformaciones; en especial, desde los años noventa del siglo XX y a partir de la Constitución de 1991, que le otorgó el carácter de Distrito Capital y fortaleció la autonomía administrativa del Gobierno. De acuerdo con Elizabeth Cortés, subsecretaria de Asuntos Locales de la Secretaría de Gobierno de la Administración “Bogotá Positiva”:

[...] el punto de partida es la Constitución Política del 91, que nos pone en un escenario diferente y fundamental para llegar al punto final de las últimas administraciones, y es que la Constitución Política, fundamentalmente se enmarca dentro del estado constitucional social de derecho... Nos da una caracterización totalmente diferente a lo que había antes y este va a ser el marco de referencia. Y dos, en ese mismo sentido, el mandato de que Colombia también, fuera de ser un estado constitucional social de derecho, sea descentralizada. Y el mandato constitucional y de creación de constitución que Bogotá sea descentralizada, que tenga localidades, que tenga Fondo de Desarrollo Local [...]²⁵.

Con base en dicho mandato, el Decreto Ley 1421 de 1993 le redefine a Bogotá una estructura administrativa que fortalece lo local, redistribuye competencias entre los poderes del distrito, fortalece la transparencia y coadyuva a tener unas finanzas sanas y robustas²⁶. No obstante, existen versiones encontradas sobre los beneficios y las limitantes que la misma ley tuvo para Bogotá en temas como la descentralización, los mecanismos de participación, el ejercicio de la democracia en el contexto de la evolución administrativa, y, especialmente, respecto a los enfoques de modelo de ciudad de las diferentes administraciones, que son objeto del presente análisis.

25 Entrevista: doctora Elizabeth Cortés, realizada el 27 de octubre de 2011.

26 Alcaldía Mayor de Bogotá-Secretaría General (2006). Sustentación de motivos que acompañó el Proyecto de Acuerdo de Reforma Administrativa al Consejo de Bogotá. Citado por CORREDOR M., Consuelo (2010). La Política Social en clave de derechos. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

Desde las diversas fuentes se hace un reconocimiento a la importancia de Bogotá como referente internacional, debido a su desarrollo urbano, su cultura tributaria y su dinámica económica; es una ciudad que se ha modernizado y se ha vuelto competitiva, pero también es modelo por sus logros sociales; en especial, desde 2004.

De acuerdo con el estudio de la Cámara de Comercio de Bogotá de 2008, Bogotá es referente para muchas ciudades latinoamericanas por los cambios trascendentales que ha tenido a lo largo de los últimos 20 años y por el cierre de brechas de competitividad²⁷. De igual manera, la ciudad ha ganado reconocimiento internacional, principalmente, por:

[...] el modelo de cooperación público-privada y la Estrategia de marketing. Hoy es más atractiva para la inversión y está siendo considerada cada vez más por un mayor número de multinacionales y empresas extranjeras para hacer sus negocios y ubicar sus oficinas. Así mismo, ha aumentado la percepción positiva de los ejecutivos latinoamericanos sobre temas claves [...] además, el crecimiento económico que ha logrado Bogotá en los últimos años ha contribuido al posicionamiento de la ciudad: en el 2007, el aumento del PIB fue superior al de muchas ciudades, que son competencia directa²⁸.

Según la encuesta del programa “Bogotá Cómo Vamos”²⁹, realizada en julio de 2011, los bogotanos tienen cuatro modelos distintos de lo que consideran el lugar ideal para vivir. Son cuatro arquetipos que, si bien coinciden en algunas áreas, tienen enfoques y expectativas diferentes.

Ya los bogotanos no apuestan solo por seguridad (más policía y mano dura contra infractores) o movilidad (troncales de TransMilenio y mantenimiento de la malla vial). Hay una gama diversa de expectativas y exigencias, las cuales muestran cómo la ciudad que los bogotanos desean, gravita en torno a temas como empleo, seguridad, educación, salud, movilidad, transparencia, vivienda, espacio público y pobreza: “La capital es una metrópoli de 7,5 millones de habitantes -16 por ciento de la población

27 Cámara de Comercio de Bogotá. Cierre de brechas de competitividad de Bogotá en el contexto de América Latina. Informe final. Bogotá, D. C., 2008.

28 Ibid, 2008.

29 “Bogotá, cómo vamos” es una alianza del periódico El Tiempo, la Cámara de Comercio de Bogotá, la Fundación Corona y la Pontificia Universidad Javeriana. Encuesta realizada por Ipsos-Napoleón Franco. Publicada el 28 de Julio de 2011, p. 14.

del país- con variadas formas de pensar y concebir la ciudad [...] al cruzar la información, aparecieron cuatro segmentos de ciudadanos que priorizaron temas”³⁰.

Cuadro 1. La ciudad deseada, según bogotanos encuestados

24% (primer grupo)	29% (segundo grupo)
Conformado mayoritariamente por los ciudadanos menos pesimistas con el rumbo que lleva Bogotá. Su modelo de ciudad incluye una mayor presencia de la empresa privada a la hora de generar empleo, justicia efectiva para los criminales, cupos de educación superior para estratos bajos y mantenimiento de la malla vial.	Lo conforman, esencialmente, personas mayores de 55 años, quienes apuestan por una ciudad que invierta más en obras públicas, en subsidios para la educación superior, en colegios públicos, en lucha contra el microtráfico y en bolardos que protejan el espacio público.
24% (tercer grupo)	23% (cuarto grupo)
Es el grupo más crítico de la administración, y se ubica, predominantemente, en Chapinero. Su ciudad ideal es aquella donde se incentive a la empresa privada a crear empleo reduciéndoles impuestos, se le dé prioridad a la intervención de zonas afectadas por delitos, que mejore la calidad de los profesionales de la salud y tenga más troncales de TransMilenio.	Compuesto, principalmente, por ciudadanos de clase media, que perciben la ciudad como insegura y se muestran menos satisfechos con la inversión de los recursos. Su ciudad ideal incluye, entre otros, la creación de más empresas que generen empleo, la continuidad del proyecto del metro, el incremento de la fuerza policial, mano dura con los infractores y mejor atención a la niñez.

Fuente: Equipo de Sistematización, con base en la encuesta “Bogotá Cómo Vamos”, de julio de 2011.

Los resultados de la encuesta deben analizar con las limitantes de una encuesta que refleja la opinión pública, en un momento donde los medios de comunicación generan posturas diversas frente a temas como la corrupción, la discusión de la movilidad en Bogotá y la crisis del sistema de salud en Colombia, y de cara a un escenario de elección de alcalde para el Distrito Capital.

En el caso de Bogotá es claro que a partir de 2004, con las administraciones de Luis Eduardo Garzón y Samuel Moreno Rojas, se instalaron políticas públicas pro derechos humanos con énfasis en el desarrollo social, y ello marcó un viraje en la inversión. Sin embargo, existe una mezcla de iniciativas del modelo de ciudad para la competitividad y del modelo de ciudad proderechos, referenciadas en la primera parte de este capítulo: a la par con la inversión en educación, seguridad alimentaria

30 Ibid., p. 14.

(comedores comunitarios), salud y bienestar social, la inversión en infraestructura, seguridad y movilidad ha sido protuberante, lo cual deja entrever la imbricación de modelos de ciudad referenciados.

En ese sentido, la discusión del POT fortalece la perspectiva con la cual se conjugan ambos modelos. Al respecto, Armando De Negri³¹ afirma:

[...] El tema de un ordenamiento territorial que a la larga lo que va hacer es consolidar una visión de ciudad ordenada para el capital y una perspectiva que vincula este ordenamiento a la internacionalización de la ciudad, lo que se llama la “ciudad global”, lo que explica proyectos como la duplicación del aeropuerto, el Plan Centro y el Proyecto Ciudad Salud³², esto vincula intereses de capital, donde el tema salud es fundamentalmente formar un núcleo para prestación de servicios nacionales e internacionales y no necesariamente desarrolla servicios de salud dirigidos a la población del Distrito Capital. La duplicación del aeropuerto con sus consecuencias ambientales distorsiona el ordenamiento urbano hacia una lógica de tornar el aeropuerto El Dorado como un gran centro de carga de transporte internacional, haciendo una confluencia de cadenas productivas para la salida vía aeropuerto, con todo lo que esto implica desde el punto de visto social, de densidades urbanas e impacto ecológico³³.

En el territorio de la Sabana de Bogotá coexisten las características de un modelo de ciudad global para la competitividad y un modelo de ciudad proderechos, lo cual

31 Médico epidemiólogo. Coordinador de Estrategias Promocionales de Calidad de Vida y Salud del Instituto de Educación e Investigación del Hospital Moinhos de Vento (Porto Alegre / Brasil). Coordinador del Comité Ejecutivo del Foro Social Mundial de la Salud.

32 Mediante el acuerdo 192 de 2005 el concejo de Bogotá institucionaliza el Proyecto “Ciudad Salud”, que adelanta la Secretaría Distrital de Salud, como proyecto integral del Plan Zonal del Centro, sometido, a su vez, al tratamiento de Renovación Urbana, definido en el Plan de Ordenamiento Territorial. Por otra parte, en junio de 2008 en la prensa nacional se afirmaba: “Ciudad salud” será un complejo hospitalario formado por los hospitales Santa Clara, Samaritana, Federico Lleras, La Misericordia, San Juan de Dios y los Institutos Materno Infantil y Cancerológico. Dado que los hospitales San Juan de Dios y el Materno están en liquidación, el gobierno nacional y distrital, acordaron que serán ofrecidos en subasta pública y quienes quieran comprarlos, deberán invertir en la zona franca. Este proyecto prevé también la construcción de una ciudadela con centro comercial, otro empresarial, centro de convenciones, hoteles de 3 y 5 estrellas y residencias. El Secretario Distrital de Salud, Héctor Zambrano, quien estuvo en la reunión presidencial, dijo que “Ciudad Salud no solo será el segundo proyecto de competitividad más importante de Bogotá, después del aeropuerto El Dorado, sino que jalonará la inversión nacional y extranjera, la renovación urbana en el centro y el empleo en la ciudad”.

33 Aparte de la intervención realizada por Armando De Negri en el evento Plan de Ordenamiento Territorial, realizado en Ciudad Bolívar, Bogotá, D. C., abril de 2009.

explica los resultados de la encuesta y documenta los cuatro perfiles de ciudad caracterizados, con énfasis en temas que se abordan en los modelos de ciudad y desarrollo anteriormente descritos. Sin embargo, los bogotanos reafirman su preferencia por un modelo de ciudad más “humana”, al elegir programas de izquierda durante las tres últimas administraciones, incluyendo la reciente elección del programa “Bogotá ¡Humana Ya!”, de Gustavo Petro.

[...] Nos proponemos generar una Bogotá Humana, Ya!, esto significa terminar con la segregación social y con el modelo de ciudad depredador del medio ambiente. Para lograrlo, se requiere integrar la población al crecimiento económico, redescubrir el centro de la ciudad y renovarlo, erradicar las mafias enquistadas en la administración local, hacer transparente la gestión pública, mejorar la calidad de vida y reducir las brechas sociales en la ciudad. Nuestro reto es transformar la gestión pública, profundizar la democracia dando poder real a los ciudadanos para decidir sobre el futuro de la ciudad y volver incluyente el proceso de crecimiento económico [...]³⁴.

BOGOTÁ MODERNA. DE UNA CIUDAD ATRACTIVA PARA INVERTIR A UNA CIUDAD ATRACTIVA PARA VIVIR

Los documentos que hacen parte de la justificación de la reforma administrativa realizada en Bogotá durante 2006³⁵ caracterizan la ciudad como un territorio con un constante crecimiento demográfico y de su extensión geográfica, pues para ese año contaba con una extensión de 1.732 km² (75% de suelo rural) y 7.200.000 habitantes, que se concentran, mayormente, en la ciudad urbanizada (la población urbana alcanzaba el 74%; el resto se ubicaba en el sector rural). Para ese mismo año la capital maneja un presupuesto de \$9 billones, es la sede de 40 de las 100 mayores multinacionales del mundo, opera 23 aerolíneas de pasajeros (15 de ellas, internacionales) y en ella se producen 48 vuelos internacionales al día.

De acuerdo con esta misma fuente³⁶, en el Distrito Capital se encuentran 55 representaciones diplomáticas, y en lo financiero ha recibido la calificación triple A, a lo largo de los últimos 6 años. El 98% de la población tiene cubierto el servicio de agua

34 Petro U., Gustavo. Programa de gobierno Bogotá Humana Ya! Bogotá, D. C.: 2012, p. 2.

35 Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría General, Dirección jurídica (2006). El modelo de la ciudad de Bogotá, pp. 7-15.

36 *Ibid.*, pp. 7-15.

potable; más del 90%, el de alcantarillado; el 100%, el servicio de energía eléctrica, y el 73%, el de gas natural. La telefonía fija alcanza el 82%, el 14% de la población tiene acceso a internet y TransMilenio moviliza a 750 mil pasajeros por día. Todas estas características corresponden a una ciudad con el crecimiento urbano propio de una metrópolis.

Cuadro 2. Características de la base productiva y las finanzas de Bogotá, 2008

Base Productiva	Finanzas Públicas y Cultura Tributaria
<ol style="list-style-type: none"> 1. Bogotá concentra el 15,3% de la población del país y contribuye con el 25% del PIB nacional, el 35% del PIB industrial y el 50% del PIB financiero. 2. El Distrito Capital concentra los productos financieros del país: 60% del crédito de vivienda, 47% de la cartera de consumo, 42% de las cuentas corrientes y 72% de las tarjetas de crédito. 3. La dinámica económica de Bogotá se mantiene en constante crecimiento. El PIB en el 2006 fue de 7,31% con énfasis en industria, el comercio y el sector financiero; para el 2007 el PIB fue de 7,5% por la dinámica de la construcción. El crecimiento del PIB en la ciudad es más alto que el nacional. 4. En Bogotá se localiza el 27% de las empresas del país (43.800 empresas) 5. La ciudad participa con el 50% del total de transacciones inmobiliarias del país. 6. En competitividad, Bogotá en el 2003 ocupaba el puesto 16 entre las 42 mejores ciudades para hacer negocios, en el 2007 ocupó octavo lugar. 7. En turismo Bogotá se sigue consolidando como primer lugar de atracción turística del país (293 mil turistas de un total de 562 mil). La ocupación hotelera pasó del 49% en el año 2000 a 70% en el 2007. 8. Se reconoce nacional e internacionalmente que mejoró en seguridad. La tasa de homicidios en la Capital pasó del 58,8 en 1995 a 23,4 en 2003; y a 17,7 personas por cada 100.000 habitantes, similar reducción hubo en hurtos. 9. Bogotá-Cundinamarca es la principal región exportadora del país y concentra el 50% del total de las importaciones. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La solidez en las finanzas públicas, ha sostenido a la capital con calificación de triple A desde el año 2002. 2. La cultura tributaria le ha permitido a Bogotá aumentar de manera importante sus recursos propios. Esto evidencia la confianza de los ciudadanos en la ciudad. 3. Del año 2003 al 2007, la Capital aumentó sus ingresos tributarios en un 25%, lo que representó para el cuatrienio 11,3 billones de pesos. 4. Medidas antievasión eficientes redujeron la evasión de los impuestos predial, de vehículos y el de Industria y Comercio. 5. La inversión directa del cuatrienio pasó de 2,7 billones de pesos en el 2003 a 5,1 billones en el 2007, es decir un incremento del 88%.

Fuente: Equipo de Sistematización con base en el texto: "La Política Social en clave de derechos, 2010".

Un crecimiento de tales proporciones genera una ciudad compleja, con ciertas fortalezas como las referidas a su base productiva, sus finanzas y su cultura tributaria, y que se sintetizan en el siguiente cuadro, construido con base en los argumentos de

Consuelo Corredor (2010)³⁷, donde se evidencia la capacidad del Distrito Capital de ser el territorio del país más habilitado para concentrar población y complejos industriales, en un claro proceso de crecimiento excluyente y segregador.

Adicionalmente, el Distrito Capital concentra el mayor número de universidades y carreras de posgrado, grupos de investigación y programas de maestrías, y ello se combina con el potencial que desarrolla la administración a través de las alianzas público-privadas. Sin embargo, el modelo de crecimiento expansivo que sustenta es lesivo para la calidad de vida de sus habitantes³⁸.

Cuadro 3. Conocimiento y alianzas públicos-privadas

Conocimiento y Talento Humano	Alianzas Público-Privadas
<ol style="list-style-type: none"> 1. La población económicamente activa representa el 50% de la población total de la ciudad. 2. Bogotá se acerca a cobertura total en educación básica, avanza de forma significativa en educación media-superior y concentra el 38,7 del total de instituciones educativas del país. 3. Concentra el 44,3% de los programas de maestría del país, así como el 45% de los programas de doctorado, los cuales son ofrecidos en siete universidades de la ciudad. 4. El 40% de los grupos de investigación reconocidos y el 49% de las revistas científicas se concentran en Bogotá. 5. La ciudad reúne el 46% de los centros de desarrollo tecnológicos creados en el país. 6. El 37,3% usuarios de internet por cada 100 habitantes, nivel superior a ciudades como Sao Paulo, Belo Horizonte y Porto Alegre. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Regional de Competitividad, creado en el año 2001, como instancia de concertación pública-privada para promover temas regionales con perspectiva económica y productiva. 2. Megaproyecto industrial de Bogotá-Cundinamarca, que inicia actividades en el 2006 y promueve la agroexportación de alto valor agregado. 3. Centro de emprendimiento "Bogotá emprende", alianza entre Cámara de Comercio de Bogotá y la Alcaldía Mayor. 4. Corporación para el desarrollo y la productividad "Bogotá Región Dinámica", que tuvo su origen en el Consejo Regional de Competitividad. 5. Unidades Locales de Desarrollo Empresarial -ULDE-.

Fuente: Equipo de Sistematización con base en: "La Política Social en clave de derechos, 2010".

37 CORREDOR M., Consuelo (2010). La política social en clave de derechos, una visión compleja de ciudad. Bogotá, D. C.: Ed. Universidad Nacional de Colombia, pp. 171-190.

38 "A medida que crece la población, el patrón segregado de la ciudad se repite en la región, replicando los problemas de calidad de la urbanización, uso irracional del suelo, desigualdad en los accesos a infraestructuras y servicios, manejo depredador del medio ambiente e ineficacia en la gestión de la movilidad. Como resultado, la calidad de vida en los distintos municipios de la región presenta diferencias significativas que no contribuyen a equilibrar las condiciones para el desarrollo humano en el territorio". En: Documento de bases del plan de desarrollo económico y social y de obras públicas para Bogotá Distrito Capital 2012-2016. Bogotá humana, 29 de febrero de 2012, p. 8.

Este crecimiento urbano ha consolidado una visión de metrópolis que determina la aparición de fenómenos sociales y hechos ambientales sumamente complejos para Bogotá. Desde mediados del siglo pasado la concentración demográfica ha incrementado la demanda de vivienda, equipamiento, infraestructura vial, servicios comunitarios, empleo y políticas públicas que garanticen a los ciudadanos el acceso a los diferentes servicios básicos. Por otra parte, la ciudad produce residuos líquidos y sólidos sin espacios para su adecuada disposición, una creciente demanda de la oferta ambiental del territorio, un transporte urbano muy contaminante (pero que beneficia a particulares, al monopolizar vías y rutas), una sectorización excluyente para la construcción de vivienda urbana y una débil presencia estatal para la asistencia social de ciertos sectores marginales.

La exclusión y la segregación en la ciudad se expresan en fenómenos sociales como: el tipo de mercado laboral, gobernado por un nivel de informalidad que llega al 50%; el desempleo, que afecta, especialmente, a la población joven, y la fragilidad de empresas de bajo nivel de inversión y poco desarrollo tecnológico.

Cuadro 4. Estructura productiva vs. Mercado laboral

Estructura Productiva	Mercado Laboral
<ol style="list-style-type: none"> 1. Tejido empresarial, que al igual que el del país, se caracteriza por la prevalencia de las micro y pequeñas empresas, con bajo niveles de inversión, bajo perfil tecnológico, poca inclinación a la innovación, con dificultades para acceder al sistema financiero y altas tasas de mortalidad. Del total de empresas formalizadas en la ciudad, el 85% son microempresas, el 11% pequeñas empresas, el 2,4 medianas; la gran empresa representa el 1,6% en el número de empresas pero representa el 94% de la inversión que se genera en la ciudad. 2. Poca diversificación del aparato productivo, el cual está orientado al sector de servicios, con bajos niveles de productividad y poca tendencia a la internacionalización. 3. El destino de la producción es el mercado interno. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alto desempleo y alta informalidad laboral. En el 2007 el desempleo en Bogotá era del 10,5 (una de las más bajas en las trece principales ciudades de Colombia) y el subempleo de 32,4%. Las poblaciones más afectadas por las restricciones del mercado laboral siguen siendo los jóvenes y las mujeres. 2. Los niveles de informalidad de la población ocupada son cercanos al 50%, reflejando de las limitadas posibilidades de inserción laboral.

Fuente: Equipo de Sistematización con base en: "La Política Social en clave de derechos, 2010".

Las brechas socioeconómicas se expresan en medio del crecimiento caótico de la ciudad, sin mayor planificación, con ocupación de zonas de alto valor ecológico, y, a la vez, de alto riesgo para los sectores de la población, en medio de la llamada

segregación socioespacial. Son todos estos factores los que configuran un modelo de ciudad sumamente difícil para la administración, pero, sobre todo, para los habitantes que viven esas diferencias.

Este mosaico estaría incompleto si no describimos cómo se asumen la planeación y el reto de construir políticas para la complejidad de la metrópolis, con una administración que se esparce en la ciudad a través de 20 localidades, bajo un discurso de descentralización, que cuenta con 64 entidades distritales, 22 hospitales públicos, más de 650 puntos de servicio al ciudadano, 748 centros educativos, 18 bibliotecas, 49 escenarios culturales y más de 53.000 servidores públicos (en su mayoría, en la figura de contratistas por prestación de servicios).

Sin embargo, dichas entidades operan según la lógica de competencias e intereses institucionales, de forma fragmentada, en respuesta a una **planeación centralizada** y altamente tecnocrática. La ciudad está en deuda con una verdadera reforma que concrete la descentralización y un auténtico ejercicio de democracia directa con el concurso de las alcaldías locales, las organizaciones sociales que hacen presencia en los diferentes territorios y la ciudadanía.

Una revisión rápida y sintética de las diferentes administraciones que ha tenido Bogotá a lo largo de los últimos 20 años permite evidenciar los alcances y las limitaciones que cada una de ellas ha enfrentado respecto al proceso de descentralización, y respecto al rumbo de la ciudad, definidos por sus respectivos planes de gobierno. Partiendo de la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá, marco de funcionamiento y organización de la ciudad, se concluye con la formulación de la política de descentralización intraterritorial, expresada en el Plan de Desarrollo "Bogotá Positiva".

La administración de Jaime Castro (1992) propuso "[...] asegurar el crecimiento armónico e integrado de la ciudad [...] crear las condiciones que le permita a las personas ejecutar los derechos y las libertades que le reconocen la constitución y la ley, y satisfacer como mínimo sus necesidades básicas"³⁹. Al término de su gestión se le abona a Castro haber impulsado el proceso de descentralización local, organizar

39 BOTERO, María Elena et al. (2010). Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa. Consultado en: www.urosario.edu.co/.../115206d5-49b6-4897-b25a-540864c9de27. Fecha de consulta: 15 de enero de 2012.

la estructura político-administrativa y sentar las bases para el fortalecimiento de las finanzas del Distrito.

Con el Estatuto Orgánico del Distrito Capital se logró suprimir el carácter coadministrador del Concejo de Bogotá y se plantearon tres herramientas contra la corrupción: la veeduría; la responsabilidad contractual, en cabeza de los representantes de las entidades distritales, y el autoavalúo catastral. Adicionalmente, se sentaron las bases de la descentralización hacia 20 localidades de la ciudad.

Es durante la administración de Jaime Castro cuando se concretan los mecanismos de descentralización en Bogotá, esbozados en la Constituyente de 1991. Sin embargo, el balance del proceso dista mucho de ser el ideal, y, en criterio de quien fue la primera mujer alcaldesa de una localidad en Bogotá, bajo la administración de Jaime Castro, es objeto de muchos cuestionamientos:

[...] es el Decreto Ley 1421 del 93 que pretende desarrollar el mandato constitucional de una Bogotá descentralizada también en su interior y con un régimen especial [...] en lo que tiene que ver con el tema descentralización *es un retroceso* frente a la Ley Primera de 1992. Ley Primera de 1992 que ya ordenaba que hubiese Juntas Administradores Locales, y le daba la posibilidad y veía como el Alcalde Local debería ser el representante legal y el gerente con autonomía de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, y creaba también las JAL. (El Decreto Ley 1421) retrocede en tanto: primero, a Bogotá Distrito Capital le pone un régimen mucho más dependiente del Congreso de la República y con menos autonomía para las decisiones fundamentales tales como el manejo de sus finanzas públicas, de la planeación, de cómo se organiza al interior la ciudad, porque todo se le refiere a la ley. Es el Congreso el que nos va a decir cómo nos vamos a organizar y cómo manejamos nuestras finanzas; digamos que en esa medida entendemos que en materia de descentralización, tanto en su autonomía para el ente territorial –Distrito Capital que es en realidad el único que hay– como al desarrollar las localidades como tal les quita autonomía, porque delega en el Alcalde Mayor esas facultades y no en las localidades. En esa medida hay un retroceso. A poco transcurrir de la Constitución Política, empieza a verse una intencionalidad de *recentralizar*⁴⁰.

40 Entrevista a Elizabeth Cortés, realizada el 27 de octubre de 2011.

Al no establecer un modelo completo de descentralización territorial para la ciudad y al incluir algunas confusiones en la redacción de los textos, la Constitución de 1991 concibió una figura limitada para la administración de la ciudad y abrió algunos espacios para que sus desarrollos posteriores fueran, en cierto sentido, distintos de los de la verdadera descentralización.

A la larga, Bogotá termina por recentralizar el aparato administrativo en lo que atañe a las decisiones políticas de inversión y del ejercicio de la “democracia”, en un contexto urbano de complejidades dado por la hiperconcentración demográfica e industrial, que ya se avizoraba en 1993. Una tendencia que se consolida posteriormente, con las administraciones de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, quienes ejecutan megaproyectos para la acumulación de capital en la ciudad, desde una dimensión evidentemente centralizada y tecnocrática; en especial, con los POT.

Como lo plantea Alberto Maldonado⁴¹, Bogotá estableció un modelo de descentralización territorial de la ciudad que cumple con los requisitos básicos:

[...] Ordena una división de la ciudad y crea una nueva figura descentralizada por territorio, la localidad. Ordena al Concejo que haga el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas, determina que se le asignen a las localidades partidas globales en el presupuesto anual del distrito y establece una estructura de gobierno conformada por una Junta Administradora Local, JAL, elegida popularmente y un alcalde local elegido indirectamente, dado que debe ser designado por el Alcalde Mayor de una terna enviada por la JAL.

Sin embargo, la Constituyente de 1991 no dio paso a la elección popular de los alcaldes locales, con lo que se habría conformado el modelo completo de descentralización territorial. La propuesta original de Jaime Castro incluía la elección por voto ciudadano de los alcaldes locales, pero dicho aspecto tuvo una fuerte oposición y no se concretó en todos estos años.

El gestor del Estatuto Orgánico, el ex alcalde Castro, acepta que “[...] la descentralización no ha producido todos los resultados que se esperaban ni los que se propu-

41 Maldonado C., Alberto (2009). Reformar la Constitución para permitir una verdadera descentralización. Consultada en <http://www.carlosvicentederoux.org/opinionymedios>. Fecha de consulta: 15 de enero de 2012.

sieron sus impulsores, pero ha logrado los suficientes para confirmar que el proceso era necesario y es prometedor”⁴².

En cuanto al modelo de ciudad, la administración Castro logra la construcción de una visión prospectiva, a partir del diseño y la ejecución de un plan estratégico de largo plazo, y su articulación con los planes de mediano plazo: Es el **Plan Estratégico Bogotá 2000**, el cual arranca a finales de 1992, y que en primera instancia buscaba “[...] conseguir unos objetivos específicos como son: Conocer la percepción de los actores urbanos sobre las fortalezas y debilidades de la ciudad. Identificar las Estrategias centrales que podría desarrollar la ciudad. Construir diversos escenarios prospectivos para la ciudad. Identificar acciones y proyectos estratégicos que se requerían”⁴³.

Se le criticaron a esa administración el ánimo fiscalizador, la falta de solución a los problemas viales y de transporte, y la inseguridad. Pese a ser una de las grandes promotoras de la descentralización, la administración Castro recentraliza el gasto público de las localidades, con la intención teórica de evitar la corrupción. Así, el Alcalde Mayor es designado representante legal de los fondos de desarrollo local, y, por ende, ordenador del gasto y de las inversiones que estos hagan en las localidades.

Posteriormente, durante la alcaldía de **Antanas Mockus-Paul Bromberg (1995-1997)**, en los términos del plan de desarrollo Distrital “Formar Ciudad”, la preocupación se centró en “[...] ordenar la acción del gobierno para armonizar el progreso individual con la búsqueda del bien común, con prioridad en el campo de lo público”⁴⁴.

“Formar Ciudad”, a grandes rasgos, planteó seis ejes de acción:

- Cultura ciudadana: desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas.
- Medio ambiente: mitigar, controlar y prevenir el deterioro ambiental.
- Espacio público: componentes físicos, funcionales y estructurales.
- Progreso social: atención a la población vulnerable.

42 Castro, Jaime (1997). La descentralización, pieza maestra de una nueva forma de gobierno y administración de la ciudad. En: Descentralización-Modernización de la Gestión en Santa Fe de Bogotá. Ámbitos de Reflexión. Fundación Corona / Fedesarrollo. Bogotá, D. C.: 1997.

43 Soler B, Yesid. Metamorfosis de la ciudad región de Bogotá. Corporación Iberoamericana de Multiservicios, p. 15. Consultada en <http://prospectivabogota.blogspot.com/>. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2011.

44 *Ibid.*, p. 15.

- Productividad urbana: servicios públicos e infraestructura.
- Legitimidad institucional: generar entre los ciudadanos credibilidad en las instituciones.

La Administración Mockus-Bromberg incentivó la participación ciudadana y buscó fortalecer los canales de participación distrital y local, a través de la figura del ciudadano como pieza clave para un esquema de democracia participativa. Terminado el mandato en 1997, se le abonan aspectos positivos, como el haber impulsado pedagógicamente una cultura ciudadana de cumplimiento de la ley, protección a la vida, aporte a los recursos públicos y quiebre de la corrupción, todo lo cual dio un nuevo aire a la ciudad. Se le criticó a Mockus no haber sido un ejecutor de obras, no contemplar el problema del empleo y lanzarse a la Presidencia de la República.

En la administración de Enrique Peñalosa (1998-2000) el compromiso fue por “[...] propiciar el desarrollo pleno del potencial humano aplicando siete prioridades: desmarginalización, interacción social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia y eficiencia institucional con prioridad clara en la construcción y mantenimiento de una infraestructura física para el logro del desarrollo”⁴⁵.

La administración Peñalosa volcó su mandato en el plan “Por la Bogotá que Queremos”, el cual iba a coincidir con el consenso de los principales actores de la ciudad sobre los proyectos estratégicos por impulsar y la intención de pensar la ciudad a largo plazo.

En ese ambiente se plantea que más importante que los proyectos es la concepción de una ciudad capaz de propiciar el desarrollo urbano. Peñalosa retoma el enfoque prospectivo cuando afirma que:

[...] para la ciudad dentro de 30 años, es muy importante el tema de cómo se hace la ciudad. El tipo de ciudad que nosotros hagamos va a definir de una manera crítica qué tan competitiva va a ser el futuro. Debemos ofrecerle la calidad de vida suficiente a la gente calificada para que se quede aquí. Esto es mucho más importante para el desarrollo colombiano, mirado a

45 BOTERO, María Elena et al. (2010) Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa. Consultado en: www.urosario.edu.co/.../115206d5-49b6-4897-b25a-540864c9de27. Fecha de consulta: 15 de enero de 2012.

30 años, que la tasa de cambio, o que los acuerdos con el fondo monetario internacional, o que cualquier cosa: el que tengamos una ciudad que ofrezca realmente calidad de vida⁴⁶.

A la par que se ejecutaba el plan de gobierno de Peñalosa, los diversos actores sociales de la ciudad impulsaron no pocos procesos de concertación en diversos ámbitos. En materia de visión económica regional, se dio impulso al Consejo Regional de Competitividad (CRC), que se había iniciado en 1992 con el Plan Estratégico Bogotá 2000.

En relación con el proceso de descentralización, la administración Peñalosa centralizó la delegación dada a los alcaldes locales de realizar contrataciones, y se la asignó a los Fondos de Desarrollo Local, por medio del Acuerdo 022 de 1998, lo cual hizo que la política de descentralización de la ciudad tuviese una ida y vuelta.

Peñalosa recentralizó la administración en los procesos de contratación, que había descentralizado Mockus con la filosofía de acercar a las comunidades a sus propias soluciones. Al mismo tiempo, fue durante la administración de Peñalosa cuando se dio cuerpo a los Encuentros Ciudadanos, continuidad del enfoque descentralizador que se había dado en la administración anterior.

[...] Se fortalece el proceso a nivel local, dejando como cabeza de estos encuentros a los alcaldes locales. Así, a través del Decreto Distrital 739 de 1998 se crearon los encuentros ciudadanos y las pautas de elaboración y aprobación de los Planes de Desarrollo Locales, y mediante el Decreto Distrital 518 de 1999 se le dio la potestad de organización de los encuentros ciudadanos a los alcaldes locales, teniendo en cuenta las características y necesidades de cada localidad⁴⁷.

A manera de balance, las palabras de Claudia López, exdirectora del Departamento Administrativo de Acción Comunal de la Administración Enrique Peñalosa, son concluyentes:

46 Entrevista realizada por la revista "La Ciudad", en marzo de 1999, citado en: Soler B., Yesid. Metamorfosis de la ciudad región de Bogotá. Corporación Iberoamericana de Multiservicios. Consultada en: <http://prospectivabogota.blogspot.com/>. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2011.

47 BOTERO, María Elena et al. (2010). Op. Cit.

[...] Quisiera plantear para la reflexión algunos elementos orientadores de la discusión más que entrar a reflexionar sobre lo que hicimos durante la administración Peñalosa, lo que quiera que sea que hayamos hecho con buena intención efectivamente no ha funcionado tanto. Lo único que ha venido funcionando en el tiempo son los Encuentros Ciudadanos. Creo que las UEL lograron controlar algunos problemas administrativos, quizá de corrupción, pero tal vez no sean el mecanismo ideal, así que no me parece meritorio sentarse a defender en particular nada del pasado⁴⁸.

Al terminar el mandato de Enrique Peñalosa, en 2000, la prioridad fueron los temas relacionados con la modernización de la ciudad: el inicio del TransMilenio, símbolo de la ciudad y el sistema integral de transporte articulado con ciclorrutas y un manejo regulado del tránsito a través del "pico y placa"; "recuperación" del espacio público en plazoletas y andenes, a la par con una dotación de una red de parques, alamedas y modernas bibliotecas. Se le criticó haber entregado empresas y megaproyectos a los monopolios (fue, por ejemplo, el caso de la monopolización de vías y rutas de TransMilenio), así como la venta de empresas públicas y la concentración del manejo de los recursos locales en las UEL (Unidad Ejecutiva Local). La administración de Peñalosa enarbó la planificación urbana centralizada y la adopción del modelo de ciudad para la competitividad.

Durante la segunda administración de Antanas Mockus (2001-2003), en su plan de gobierno "Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado", se formularon siete objetivos⁴⁹: cultura ciudadana, productividad, justicia social, educación, familia y niñez, ambiente y gestión pública admirable.

Según Ángela María Robledo, quien fue directora del Departamento Administrativo de Bienestar Social durante esta administración, el compromiso de esta se centró en lograr:

[...] una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendamos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley, una ciudad económicamente competitiva en producción de

48 López, Claudia (2005). La descentralización en Bogotá: Últimas cuatro administraciones dialogan con la administración de Luis Eduardo Garzón. Evento del proyecto Hacer Público lo Público, Cámara de Comercio de Bogotá. Mayo 4/2005. Consultado en: <http://institutedeestudiosurbanos.info/lopublico/secciones/bogota/descentraliza/admin>. Fecha de consulta: 15 de enero 2012.

49 Decreto 440 del 1 de junio de 2001.

conocimientos y servicios, una ciudad donde lo público es sagrado[...] es una ciudad que se agencia colectivamente, es una ciudad que a diferencia de lo que ocurría antes de la constitución en la cual uno sentía que la ciudad la movían básicamente los gobernantes, el tema de la democracia participativa empieza a aparecer acá, ejercicio que Antanas ya había recogido en la elaboración participativa de los presupuestos en las localidades en Bogotá. Fue la primera vez que la ciudad transfirió un porcentaje de los recursos de su presupuesto para que se agencien local y colectivamente. Entonces, hay como una primera apuesta⁵⁰.

Se mantienen tres prioridades del plan anterior, relacionadas con la cultura, el medio ambiente y la justicia social, que, por su parte, se extiende a la niñez. La legitimidad institucional se transforma en gestión pública admirable, e incluye un énfasis adicional en la educación para elevar el conocimiento y la capacidad de aprender. También mantiene como prioritaria la productividad, pero trasladando el énfasis inicial de los servicios públicos hacia un concepto de generación de riqueza colectiva, que se acerca a lo propuesto por el Plan Estratégico Bogotá 2000.

En relación con el proceso de descentralización, durante su segundo periodo Mockus enfatiza en la planeación participativa como instrumento para profundizar la política de descentralización que se venía implementando en el Distrito desde las alcaldías anteriores. En consecuencia, emite el Acuerdo 098 de 2002, mediante el cual se crean los Consejos Locales de Gobierno como espacios tendientes a mejorar la coordinación entre el nivel central y el local, con el fin de lograr un correcto funcionamiento del proceso de descentralización y desconcentración que se llevaba a cabo en el Distrito.

La administración Mockus empieza a justificar la necesidad de combinar la modernización con el desarrollo y la inclusión social, en la medida en que reconoce que, fruto del modelo de ciudad que se ha ido configurando en las últimas administraciones, se observa una Bogotá moderna y competitiva coexistiendo con una ciudad llena de exclusión social e inequidad.

50 Ángela María Robledo; psicóloga con maestría en Políticas Sociales; directora social de la Fundación Restrepo Barco; directora del Departamento Administrativo de Bienestar Social durante la segunda administración de Antanas Mockus; decana de la Facultad de Psicología de la Universidad Javeriana. En la actualidad, representante a la Cámara por Bogotá. Entrevista realizada el 10 de noviembre de 2011.

Lo anterior se refleja en el balance de las administraciones de Castro, Mockus y Peñalosa esbozada por Ángela María Robledo, en los siguientes términos:

[...] cuando Antanas llega a su segunda administración, Bogotá es una ciudad con unas profundas fisuras, eso nosotros lo alcanzamos a documentar, lo hace mucho más claramente Luis Eduardo Garzón [...] uno encuentra que la ciudad del norte era muy distinta a la ciudad del sur, que Ciudad Bolívar era muy distinta a Usaquén, que Chapinero era muy distinto a lo que podías encontrar en Usme, que todo esto –Chapinero– es un conglomerado urbano, mixto, Usme es un sector rural. Entonces, Bogotá tenía todo eso, no solo era diversidad sino que muchas veces esa diversidad también era exclusión o discriminación. El concepto de inclusión social es muy importante en la administración de Antanas pero muchísimo más importante en el Bienestar Social, que es uno de los puntos donde nosotros afincamos el agenciamiento de la política social en Bogotá⁵¹.

La necesidad de un modelo de ciudad más incluyente, fundamentada en los conceptos de derechos, de equidad y de género, hace parte de los temas de política social que se planteó implementar la segunda administración de Mockus, de acuerdo con las afirmaciones de Ángela María Robledo:

Ahí había ese tema de una ciudad construida colectivamente, que busque ser incluyente y justa, un poco a cada cuál lo que necesita, que reconozca los ciclos de vida [...] Toda la política que nosotros hacemos, la Política Pública que hacemos en el tema social en Bogotá para nosotros es, el tema de la inclusión social, desde el marco de los derechos y desde todo el tema de equidad y género, que para nosotros fue como otro elemento transversal. Ya lo digo más directamente desde el Bienestar Social. Es como lo que yo veo que se movió allí, y eso ya en términos de dispositivo, de tecnología para agenciar esa ciudad, se plasma en el plan de desarrollo de Antanas, que es una molécula dónde no se trabaja sectorialmente, se trabaja por siete grandes objetivos; a esos objetivos concurren distintas instituciones. Ya es una forma de pensar la ciudad no sectorialmente como habían sido los grandes planes nacionales, y desde ahí se hace una movi-

51 Ibid.

lización de voluntades políticas institucionales para desarrollar ese sueño de ciudad. [...] ⁵².

A pesar del marco de política y del modelo de ciudad expresados a lo largo de la segunda administración de Antanas Mockus, la Encuesta Nacional de Hogares, realizada entre 1997 y 2003⁵³, muestra que la población bogotana en situación de pobreza, cuyos ingresos no alcanzan para cubrir los bienes y servicios de la canasta familiar, aumentó del 35% a cerca del 53%, equivalentes a 3,6 millones de personas. Durante el mismo periodo, las familias en situación de indigencia, al no poder cubrir sus mínimas necesidades nutricionales de sobrevivencia, se incrementaron del 7% al 15%, para alcanzar una cifra cercana al millón de personas. Un balance que va en contravía de la “Declaración del Milenio”, de 2000, que planteó reducir a la mitad la pobreza y la desigualdad social para 2015.

La pregunta por responder es: ¿cómo se llegó a esta penosa situación? Algunos analistas opinan que se debe a circunstancias de orden macroeconómico y macropolítico ajenas al control de los agentes de la ciudad o la región. Eso sería válido si se diera en todo tiempo y lugar. Sin embargo, algunas regiones del mundo han demostrado a lo largo de la última década una buena dinámica de crecimiento, por lo cual es necesario afirmar que, pese al marco de derechos esbozado en la administración Mockus, la práctica siguió operando en un marco de ciudad excluyente.

La administración de **Luis Eduardo Garzón (2004-2007)**, en su plan de gobierno “Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”, plantea nueve políticas prioritarias⁵⁴:

- Intervención social integral para atender las carencias de los grupos humanos.
- Integración social del sector privado y del tercer sector en las responsabilidades colectivas.

52 Ibid.

53 La distribución de la línea de pobreza y de indigencia para 2003, según cálculos del CID, con base en la Encuesta Nacional de Hogares DANE 2003, bajo un total de 6.861.499 personas, determinó que el 52,26% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza; es decir, 3.585.875 habitantes. Bajo la línea de indigencia se encuentran 997.627 habitantes (14,54%). Publicado en Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Observatorio de Equidad en Calidad de Vida y Salud Componente lesiones derivadas de la actividad económica. Informe Final, noviembre de 2007, p. 35.

54 Acuerdo 119, aprobado por el Concejo Distrital el 3 de junio de 2004.

- Mujer y género, orientada a crear condiciones para alcanzar la igualdad de oportunidades.
- Participación en las decisiones públicas y el control ciudadano.
- Control social y rendición de cuentas en el control de la gestión pública.
- Cambio cultural en torno al comportamiento y las actitudes de las personas.
- Integración territorial para la sostenibilidad, con una perspectiva sostenible.
- Generación de riqueza colectiva, hacia una sociedad más equitativa.
- Intervención para la equidad y la redistribución de los beneficios económicos.

Según Consuelo Corredor, ex directora del DABS y primera secretaria distrital de Desarrollo Económico durante la administración de Garzón, su Plan de Gobierno “[...] tiene como fundamento el enfoque de derechos y, por ello, las políticas se orientan a su restablecimiento y garantía, con especial énfasis en la población que se encuentra en situación de pobreza y exclusión, la apuesta es facilitar la salida del círculo perverso exclusión-empobrecimiento y transitar hacia el círculo virtuoso desarrollo, equidad y democracia”⁵⁵.

La política social de este Plan de Desarrollo opta por tres énfasis: la diferenciación por ciclo vital, la diferenciación según condición de etnia o de género y la diferenciación de acuerdo con la condición de pobreza extrema. Estos énfasis contemplan el abordaje territorial, y buscan desarrollar las capacidades locales y avanzar en la desconcentración y la descentralización de la gestión pública. Son los mencionados elementos los que van configurando un nuevo modelo de ciudad proderechos, de inclusión y desarrollo social.

Al finalizar la administración Mockus el panorama social de Bogotá mostraba importantes avances, pero también, muchos problemas por resolver: agudización de la pobreza, un porcentaje importante de hogares con hambre y alta concentración de ingresos. Sobre lo construido, se construyó un plan de gobierno que marcará diferencias de fondo respecto a las anteriores administraciones, al poner énfasis en los derechos humanos integrales. “Bogotá sin Indiferencia” lograría esa diferencia.

De una Bogotá moderna y atractiva para invertir se delinea la ruta hacia una ciudad atractiva para vivir. Se trata de gestionar el desarrollo humano de una ciudad que, a pesar de sus avances en la modernización económica, requiere armonizar con el desarrollo social que genere oportunidades de crecimiento individual y colectivo,

55 CORREDOR M., Consuelo (2010). Op. Cit., pp. 111-122.

hacia un aumento sostenido y sostenible del potencial económico y social de la ciudad. “Bogotá sin Indiferencia” buscó hacer compatibles el crecimiento económico con la mejora en la calidad de vida de los grupos poblacionales más desprotegidos, y así dio cuerpo a un modelo de ciudad proderechos.

Para avanzar el abordaje territorial y el desarrollo de las capacidades locales, dentro del marco de una política descentralizadora, se propendió por un esquema en el cual se fortalecieran y se modernizaran las localidades en aspectos técnicos, administrativos, jurídicos y de informática, para que el gobierno de la ciudad se acercara más a los ciudadanos, a la solución de sus problemas y a una mejor prestación de servicios públicos. Por medio del Decreto Distrital 421 de 2004, la administración Garzón delegó en las alcaldías locales la facultad de contratar, ordenar gastos y hacer pagos de los programas y los subprogramas estipulados en los Planes de Desarrollo Locales, con cargo a los Fondos de Desarrollo Local.

María Helena Botero lo plantea así, al analizar la descentralización durante la administración Garzón y su propósito de fortalecer las localidades:

[...] En concordancia con lo anterior, se expidió el Decreto Distrital 124 de 2005, por medio del cual se le dio una nueva organización a los Consejos Locales de Gobierno, enfocándolos en un esquema de territorialización política, donde se priorizaron algunos territorios dentro de las localidades, buscando que la acción conjunta entre el nivel central y el local tuviera una mayor coordinación y, por ende, fuera más efectiva. Adicionalmente, se estableció quiénes debían conformar estos Consejos.

A la par, mediante los Decretos Distritales 1350 y 142 de 2005, se reglamentaron y estipularon los criterios de elección para las ternas de alcaldes locales. En esta administración también se dio uno de los desarrollos más notorios en materia de descentralización al Estatuto Orgánico de Bogotá, con la aprobación por parte del Concejo del Distrito del Acuerdo 257 de 2006, el cual dictó normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento del Distrito y definió las acciones administrativas respecto a: descentralización funcional, desconcentración, delegación y asignación.

En la misma línea y con el fin de darle desarrollo al anterior Acuerdo, se expidió el Decreto Distrital 539 de 2006, mediante el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría de Gobierno, y se le asignan funciones específicas a las Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, y a la Dirección de Apoyo a Localidades, con el fin de mejorar la coordinación entre el sector central y el local⁵⁶.

Cabe resaltar en la reforma administrativa del Distrito, aprobada en noviembre de 2006, la creación de la Secretaría de Desarrollo Económico, que fortalece las estrategias para democratizar las oportunidades económicas y armoniza acciones con el fin de mejorar la competitividad de la ciudad con otras que fortalecen la integración social y territorial.

La administración apuesta por un modelo de ciudad con desarrollo social e inclusión social, que corresponde a una visión de ciudad proderechos y marca una ruta que exigirá una estrategia de planeación y gestión que integre el abordaje territorial y el desarrollo de las capacidades locales, el sentido de la participación para decidir, la transectorialidad y los presupuestos participativos, tal como se planteó en el Plan de Desarrollo de “Bogotá Positiva”, mediante la estrategia de GSI.

La “Bogotá Positiva. Para Vivir Mejor”, de **Samuel Moreno Rojas (2008-2012)**⁵⁷, se configuró en torno a siete objetivos estructurantes: ciudad de derechos, derecho a la ciudad, ciudad global, participación, descentralización, gestión pública efectiva y transparente y finanzas sostenibles.

El gobierno de Moreno Rojas se propuso reducir las brechas sociales a través de la consolidación de los logros de la administración de Luis Eduardo Garzón, con el aumento de la inversión pública para avanzar en el cumplimiento de los postulados constitucionales del Estado Social de Derecho, y mejorar la calidad de vida y el bienestar de los habitantes de Bogotá haciendo del derecho a la ciudad un modelo de ciudad para la promoción, la garantía y la restitución de los derechos sociales.

En palabras de la alcaldesa mayor de Bogotá (D), Clara López Obregón:

56 BOTERO, María Elena et al. (2010). Op. cit.

57 Acuerdo 308 de 2008, del Concejo de Bogotá.

[...] el gran aporte de las dos últimas Alcaldías al modelo de ciudad que tenemos que reiterar, es un modelo en que cada administración le construye un piso adicional sobre la base de la estructura y el fundamento que viene, es la visibilización de la necesidad de romper con una ciudad segregada social y económicamente, y generar un concepto de ciudad incluyente fundamentada en una perspectiva de derechos, es un modelo de ciudad que nosotros hemos caracterizado como ciudad de derechos y se concretó en el Plan de Desarrollo 2008-2012, en uno de los principios fundamentales de la Gestión Social Integral que es que cuando usted aplica un modelo de ciudad incluyente destinada a romper esas barreras que separan a la gente por clase social, por nivel económico como lo ha sido la estructura de la ciudad a lo largo de su construcción histórica pierde de vista que todos los ciudadanos tienen igual derecho a la ciudad, que todos los ciudadanos tienen igual derecho a batirse en la vida bajo el criterio de igualdad de oportunidades y que eso solamente se logra si usted rompe esas barreras que separan a la gente⁵⁸.

En cuanto a la formulación de la política de descentralización expresada en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva”, la Administración Distrital elevó a la categoría de objetivo el tema, mediante la Directiva 010 de 2008⁵⁹. Se buscaba así profundizar la democracia participativa y mejorar la prestación de servicios, buscando cambiar el modelo de ciudad centralizada por un modelo adaptado a la realidad territorial que permitiera una mayor participación en los asuntos públicos.

Con tal objetivo se orientaron tres lineamientos:

- Adelantar una propuesta de reforma del capítulo de descentralización territorial del Estatuto Orgánico de Bogotá, con el fin, entre otros, de otorgar personería jurídica y autonomía administrativa a las localidades.
- Presentar al Concejo de Bogotá proyectos de acuerdo tendientes a definir las competencias entre el nivel central y el local, e incrementar los recursos a las localidades.
- Poner en marcha un esquema de desconcentración administrativa.

58 Entrevista a Clara López Obregón, alcaldesa mayor de Bogotá (d). Entrevista realizada el 25 de octubre de 2011.

59 Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). Directiva 010 de 2008, Política de Descentralización y Desconcentración Territorial de Bogotá, D. C.

El balance que describe la alcaldesa mayor de Bogotá (D) da cuenta de lo sucedido respecto a la descentralización:

[...] se han hecho esfuerzos tímidos de descentralización en eso no tenemos el balance que quisiéramos fuimos mucho más ambiciosos en el Plan de Desarrollo pero estábamos conscientes también de las limitantes que la verdadera descentralización empieza en el Congreso de la República, dotando a Bogotá de un Estatuto Orgánico que tenga un enfoque mucho más descentralista al interior de la ciudad pero también de la ciudad frente a los poderes nacionales porque es verdaderamente terrible ver como las competencias del Distrito se ven disminuidas en temas tan fundamentales como el medio ambiente, como la ordenación del territorio; circunscrito a Entidades y autoridades nacionales que desde luego no tienen la concepción de esto. Tenemos temas muy engorrosos como el Plan de Ordenamiento Territorial que es fundamental para la equidad en el territorio, como lo hemos planteado [...]⁶⁰.

El plan de gobierno “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor” desarrolla una comprensión de los derechos con perspectiva universal, integral e interdependiente, e instituye la GSI como un modelo para la gestión de las políticas públicas sociales con cinco componentes centrales: el abordaje en los territorios sociales, el trabajo transectorial, participación decisoria, presupuestos ajustados a las necesidades y el desarrollo de capacidades.

Un punto de referencia nodal en la concreción de una política pública universalista, equitativa e integral, y su concreción a través de la GSI, se definen en el Decreto 101 de 2010⁶¹, respecto al fortalecimiento progresivo de las alcaldías locales para la adopción de un esquema eficiente, eficaz y efectivo en su gestión territorial y de

60 *Ibíd.*

61 “Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las Entidades Distritales en las localidades, se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones”. Esto implica que cada sector administrativo del Distrito Capital debe producir un diagnóstico de la localidad en los temas de su competencia y los criterios con los que se distribuyen los recursos en el territorio, y, a partir del presupuesto del Distrito de 2011, un anexo por localidades con los proyectos que cada uno planea realizar en ellas, para que las personas puedan hacer seguimiento a los proyectos y los recursos de la ciudad en su territorio. Adicionalmente, ordena evaluar los esquemas de desconcentración de cada sector y definir si se desea ampliar, recortar o rediseñar esos esquemas. Ordena crear y fortalecer unos sistemas de información sobre la gestión de las alcaldías locales y sobre la gestión de las entidades del nivel central en las localidades. Finalmente, formaliza y ajusta el funcionamiento de instancias de coordinación interinstitucional.

las entidades distritales en las localidades, que permita mejorar el desempeño de las funciones de la Administración Distrital.

Un balance de sus propósitos normativos y su desarrollo en la formulación y la concreción de políticas públicas de gestión territorial, y la incidencia de la GSI como puente entre la dinámica distrital y la realidad local, es expuesto claramente por la alcaldesa Clara López Obregón:

[...] En cuanto a la descentralización interna tuvimos un hito grande que fue el decreto 101 que eliminó las UEL y le retornó a los alcaldes locales la ordenación del gasto sobre el presupuesto de su propio territorio, en el marco de un proceso incipiente y en proceso de desarrollo de planeación participativa y de presupuestos participativos que son los que tienen que generar el control para que esos recursos no sólo sean bien utilizados, sino utilizados en las prioridades de las necesidades sentidas de las comunidades y eso empata con Gestión Social Integral que tiene que jugar un papel fundamental en el direccionamiento y en liderazgo tanto para que los recursos tanto del Distrito que se tienen que georreferenciar hoy en día por mandato del decreto 101 para que todo el mundo sepa donde se está invirtiendo el recurso del nivel central del distrito en el territorio, como el plan local que tiene que articularse con esa inversión del sector central del Distrito para generar las sinergias necesarias de una Gestión Social Integral sobre el territorio [...]⁶²

En relación con la GSI y los procesos de planeación-participación decisoria, afirma la alcaldesa:

[...] los procesos de planeación son cada vez más participativos estos son procesos que se dan desafortunadamente por cronograma demasiado temprano en la administración que llega que no tiene todavía el conocimiento de la gestión propia del Distrito, entonces generan unas rapidezces enormes en los procesos de planeación que tal vez impiden que sean más profundos como deberían ser en materia de presupuestos participativos [...] nosotros planteamos unos presupuestos participativos para realizar en las localidades del Distrito y finalmente de recursos centrales los únicos que participamos fuimos Integración Social y Gobierno, algo en salud, algo en educación

62 Entrevista a Clara López Obregón, alcaldesa mayor de Bogotá (D). Entrevista realizada el 25 de octubre de 2011.

pero la realidad es que esa es una promesa por terminar de cumplirse de manera acertada y adecuada y es fundamental porque el territorio necesita de más democracia, la democracia de las elecciones es fundamental, es estructurante [...], pero la elección es una vez cada cuatro años, no es suficiente eso tiene que completarse con el enfoque de derechos que genera una participación activa de los sectores poblacionales, de los sectores sociales en las comunidades para garantizar de mejor manera una buena utilización y una buena priorización de ese presupuesto público Distrital que en un setenta por ciento se destina a la inversión social.

Un balance de las dos últimas administraciones, realizado por Luis Sandoval, investigador social del Centro de Estudios Democracia Hoy, concluye:

[...] La Bogotá sin Indiferencia, moderna y humana de Luis Eduardo Garzón; y luego la Bogotá Positiva, Ciudad de derechos, de Samuel Moreno, respondieron adecuadamente a las demandas de las mayorías populares de la urbe en el sentido de atender las urgencias sociales más apremiantes y crear un curso pronunciadamente ascendente de la inversión social, muy distinto de lo que al mismo tiempo ocurría en el nivel nacional. Bogotá redujo la pobreza, amplió de manera importante las coberturas de educación y salud, y elevó sustancialmente el promedio de vida de los bogotanos⁶³.

REFLEXIONES FINALES

Durante las dos últimas décadas Bogotá se ha caracterizado por grandes inversiones en megaproyectos de infraestructura y movilidad para la capital; sobre todo, durante las administraciones de Enrique Peñalosa y de Antanas Mockus, que condujeron al Distrito Capital por la senda de un modelo de ciudad para la competitividad, el cual profundizó las brechas sociales que explican la segregación y la exclusión de territorios y pobladores de la modernización urbana.

En Bogotá se instauró un modelo para la competitividad, y ello generó, además de las brechas sociales y la inequidad por la disparidad en el ingreso, otras dos tendencias que deben ser objeto de políticas de desarrollo social: la hiperconcentración de

63 Sandoval M., Luis I. PDA. Con nuevo aire, retomando el rumbo. Publicado en el periódico Desde Abajo. Número 177. Febrero de 2012, Bogotá, D. C., pp. 9-10.

mográfica y de actividad industrial en las urbes (fenómeno de las megametrópolis) y la extrema centralización de los sistemas decisionales públicos y privados (fracaso de la descentralización), todo lo cual afecta negativamente la calidad de vida de los bogotanos.

Este panorama ha generado la necesidad de un modelo de ciudad que armonice con una noción de “desarrollo humano”, la cual, a su vez, tenga como centro la garantía de los derechos humanos, con políticas de desarrollo social incluyentes, donde el ciudadano decide. De una Bogotá moderna y una ciudad atractiva para invertir, se delinea la ruta hacia una ciudad atractiva para vivir. En especial desde el plan de desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” se apuesta por un nuevo modelo de ciudad proderechos e incluyente.

Un modelo de ciudad incluyente exige la gestión social territorial e integral como opción política de intervención pública, y ello implica un proceso de construcción que plantea al menos tres desafíos: uno, la participación de los actores sociales en la definición y la decisión sobre las prioridades de la política social; dos, la construcción y la defensa de los espacios públicos de deliberación sobre políticas y presupuestos; y en tercer lugar, el empeño de medir, evaluar y calificar la política social por su capacidad de responder a las necesidades de las mayorías sociales.

Un punto de referencia nodal en la concreción de una política pública universalista, equitativa e integral, y su concreción a través de estrategias como la GSI, es lo definido en el Decreto 101 de 2010, respecto al fortalecimiento progresivo de las alcaldías locales. En el fondo, se planteó en dicho decreto buscar el fortalecimiento de las localidades y de las democracias locales, como los espacios más cercanos a los ciudadanos, y desde donde se les puede dar una respuesta más rápida a sus problemas, para así hacer que el gobierno de la ciudad cumpla con sus funciones.

De la correcta interacción entre el sector central y el local en Bogotá, con competencias claramente definidas y mayores grados de autonomía (política y financiera) para las localidades, es de lo que va a depender que el proceso de descentralización bogotano siga adelante, como la punta de lanza capaz de organizar la ciudad en sus dimensiones política, administrativa, territorial y financiera. En tal sentido, la experiencia de GSI es un insumo de gran valor.

La ciudad ha entrado en un “ir y venir” entre centralización y descentralización, que afecta la autonomía concedida al sector local de la ciudad. Por ello, después de 1993

se les dio a los alcaldes locales la potestad de ser ordenadores del gasto y el poder de contratación en sus localidades. Sin embargo, en administraciones posteriores no se confió en sus ventajas y se prefirió centralizar, y se crearon las Unidades de Ejecución Local (UEL).

En ese orden de ideas, es indispensable valorar el alcance de las orientaciones del Decreto 101 de 2010 y potencializar los componentes de la GSI.

Las prioridades y las problemáticas de la localidad y de la comunidad se ven disociadas, pues no tienen autonomía. Con esta perspectiva es con la que se abre el debate sobre el proceso de descentralización de Bogotá, enfocado hacia la autonomía que deben tener las alcaldías locales y en qué grado deben tenerla.

Hoy por hoy es posible documentar avances en la ciudad en materia de desarrollo humano, en la configuración de políticas que lograron desarrollo social y la configuración de políticas proderechos e incluyentes. Se hace necesario reflexionar en profundidad sobre el camino recorrido, evidenciar fallas e identificar nuevos retos en la manera de hacerlo y en la definitiva contribución que la GSI aportó a este proceso, reflexión a la que se da cabida en los próximos capítulos.

2

GSI, una propuesta de gestión para los derechos

GSI, una propuesta de gestión para los derechos

Wilmer Mora Hernández*

Abordar el desarrollo de la GSI pasa por contrastar la orientación de las ideas políticas de los planes de desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” y “Bogotá Positiva”, así como el marco conceptual y los sustentos de los modelos de gestión para las políticas sociales. Ese contraste permitirá ver que la GSI ha sido un proceso de construcción a lo largo de los últimos 8 años en la ciudad, que responde a la orientación política de progresar en la garantía, la protección y la restitución de los derechos humanos.

La transformación necesaria de la gestión pública para cumplir con los compromisos consignados en las políticas sociales es el marco de referencia para la construcción del sentido de la GSI, y de ello da cuenta la primera parte del capítulo.

Luego, dentro del marco del plan de desarrollo “Bogotá sin Indiferencia: un compromiso contra la pobreza y la exclusión” se revisa la orientación política del plan, así como su marco conceptual y las experiencias variadas en términos de la gestión que fueron confeccionando los elementos centrales de la GSI.

Finalmente se abordan los desarrollos conceptuales propuestos en “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor”, que desarrolla una comprensión de los derechos con perspectiva universal, integral e interdependiente, e instituye la GSI como una estrategia

* Político de la Universidad Nacional de Colombia, Gestor en la implementación operativa y metodológica de la estrategia de Gestión Social Integral en las Localidades de Rafael Uribe Uribe, Usme, Sumapaz y Suba, Miembro de la Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson.

para la gestión de las políticas públicas sociales con cinco componentes centrales: el abordaje en los territorios sociales; el trabajo transectorial; la participación decisoria; presupuestos ajustados a las necesidades, y el desarrollo de capacidades.

LOS RETOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA CONCRETAR LAS POLÍTICAS SOCIALES

Las administraciones Garzón y Moreno centraron su actuación en las garantías para el ejercicio de los derechos humanos, con especial énfasis en los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, marco dentro del cual se concibieron las políticas sociales que en la actualidad dirigen la gestión pública de esos sectores en la capital. Estas políticas son la visión estratégica para el desarrollo incluyente, el bienestar, el mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo de las capacidades y las libertades humanas con equidad y enfoque diferencial.

Las garantías consignadas en las políticas no son posibles si la gestión pública no se transforma para responder a los desafíos que dentro del marco de los principios de universalidad, integralidad, interdependencia y equidad están contenidos en los valores y los principios de los derechos.

En concreto, los desafíos y los retos para la transformación de la gestión pública se deben orientar desde las siguientes directrices:

- ♦ Garantizar los derechos; un reto de alta complejidad que exige una gestión pública diferente, que trascienda la visión sectorial fragmentada y acuda a una institucionalidad capaz de reorganizarse en función del reconocimiento de la integralidad del sujeto y de sus derechos, y que identifique los territorios sociales como los lugares privilegiados de su acción⁶⁴.
- ♦ “La garantía, protección y restitución de derechos como criterio ordenador de la asignación de recursos y la planeación de las acciones [...]”⁶⁵.

64 Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). Política por la Calidad de Vida de Niños, Niñas y Adolescentes Bogotá 2004-2008. Bogotá, D. C., p. 28.

65 *Ibíd.*, p. 28.

- ♦ Responder a las necesidades de todos y todas considerando su condición y su etapa de ciclo vital, género, discapacidad, etnias u orientación sexual, entre otras, con acciones proporcionales y múltiples, con una perspectiva que reconozca la diversidad y concrete la justicia superando las brechas sociales, políticas, económicas y culturales.
- ♦ Con “articulación transectorial que debe construirse sistemáticamente, lo cual implica entre otras cosas romper las lógicas cerradas y sectoriales para alcanzar conexiones políticas, programáticas y presupuestales en torno a los objetivos definidos conjuntamente. En todos los casos, la acción sobre las causas y no sólo sobre las consecuencias será el énfasis para avanzar en el desarrollo de las potencialidades y una mejor calidad de vida”⁶⁶.
- ♦ Garantizar la constitución de una ciudadanía incidente y participativa, capaz de orientarse hacia fines colectivos, en procura de mejores condiciones de calidad de vida y con poder para incidir en las decisiones y la construcción de lo público.
- ♦ Comprender la complejidad del ser humano para afectar las causas de la desigualdad y de la inequidad con respuestas estructurales, integrales, suficientes, simultáneas y continuas, que incorporen en el proceso las expectativas y las propuestas de la comunidad.
- ♦ Modificar el diseño de programas de contención o de mitigación aislados, que no transforman la condición estructural de los sujetos, hacia ejercicios de comprensión integral de los problemas, para, desde ahí, diseñar una respuesta institucional y social más efectiva y contundente, que afecte las condiciones estructurales con políticas de protección social integral.
- ♦ Abordar de manera integral los problemas en el territorio para desarrollar las potencialidades sociales en la construcción de referentes de acción colectiva y obtener mejores condiciones de bienestar y de desarrollo territorial.
- ♦ Reconocer el poder transformador de las comunidades en la orientación de mejores condiciones de calidad de vida en los territorios.

66 *Ibid.*, p. 29.

Estos retos, concebidos en las políticas sociales (sobre todo, la Política por la Calidad de Vida de Niños, Niñas y Adolescentes 2004-2008), proponen una orientación en la gestión pública en el Distrito que tiene sus más claros referentes políticos y de gestión en las administraciones del Polo Democrático Alternativo y en la actual del Partido Progresista, partidos de izquierda que abogan por la garantía de los derechos y el abordaje integral de las comunidades en territorios; algo de lo que, en parte, daremos cuenta durante el desarrollo de este capítulo.

LA BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA

El ex alcalde Luis Eduardo Garzón resaltó la importancia de la justicia social y la igualdad de oportunidades para la población más pobre y vulnerable en la ciudad, y centró la atención pública en la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la inequidad, como asuntos que no podía postergar el gobierno de Bogotá.

Tal como se señaló anteriormente, para ese momento la ciudad evidenciaba progresos en la modernización urbana con áreas de equipamientos, ordenamiento territorial, hábitat, ambiente, movilidad y espacio público; la capital tenía otro rostro, pero no mejores condiciones en la calidad de vida de sus habitantes: por el contrario, aumentaron la marginalidad y la exclusión, a la par que se profundizó el deterioro en el empleo y en los ingresos.

Los asuntos sociales no eran reconocidos contundentemente en los derroteros de la política en la ciudad, y ello agudizaba aún más situaciones inaceptables como el hambre, el aumento de la desnutrición, la violencia intrafamiliar, la explotación y el abuso sexual de niños y niñas. Estas condiciones injustas son intolerables social y políticamente a la luz del Estado Social de Derecho.

Según la exposición de motivos para la aprobación del Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”, persisten problemas como: deficiencia en la cobertura y la calidad de la educación; insuficiente cobertura de aseguramiento y de los servicios de salud; déficit en vivienda; marginalidad de diversas zonas de la ciudad; mantenimiento y acrecentamiento de actividades económicas informales; insuficiente desarrollo de la democracia participativa, entre otras ineficiencias públicas, que demandan una respuesta inmediata.

Este panorama social llevó a declarar la “emergencia social” en varias localidades de la ciudad, e implicó un cambio en la orientación política en Bogotá hacia la garantía y el restablecimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

El camino propuesto por la administración Garzón fue redistribuir la riqueza mediante políticas deliberadas para garantizar, proteger y restituir los derechos que aseguren vivir bien, y dirigidas a las poblaciones más pobres y concentrando los esfuerzos en las localidades consideradas en emergencia social.

El compromiso contra la pobreza y la exclusión significó establecer condiciones mínimas para la garantía de los derechos a la alimentación, la salud y la educación, entre otros, y así propiciar que las personas, los grupos y las comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad pudiesen ampliar sus capacidades al ejercer sus derechos.

La gestión pública estaba centrada en la pobreza y la vulnerabilidad, entendidas como un problema social, y no individual, resultado de contextos económicos, sociopolíticos y jurídicos que no garantizan los derechos e impiden el desarrollo de las capacidades de las personas. En tal sentido, el aporte más relevante en esa nueva manera de ver las cosas fue la comprensión integral de la pobreza, que supera la concepción limitada de la carencia de ingresos, para resignificar su sentido:

[...] La pobreza es una situación en la cual la persona no está en condiciones de satisfacer sus necesidades vitales no sólo en términos de sobrevivencia física (alimentación, salud y vivienda) sino también en términos de su desarrollo como persona: inserción social, política, identidad, sentido de pertenencia, acceso a la formación y a la información etc. La incompreensión de esta complejidad explica el predominio de políticas asistenciales en materia social que han prevalecido de tiempo atrás en las estrategias de combate contra la pobreza. La mayor parte de estas políticas se concentran en forma importante en transferencias que apuntan a resolver transitoriamente condiciones de sobrevivencia física, pero no llegan a remover los obstáculos que impiden el desarrollo integral de las personas⁶⁷.

67 CORREDOR M. Consuelo, (1999). El problema de la pobreza: una reflexión conceptual. En: Consuelo Corredor (ed.) Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición, Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia-Cinep-Colciencias-GTZ, p. 54.

Y en este orden de ideas la concepción se distancia de interpretaciones sociales y estatales que entienden la pobreza como un asunto de caridad y beneficencia, para precisar que la pobreza es el resultado de las relaciones inequitativas del sistema económico y la ausencia de garantías efectivas para que las personas puedan ejercer sus derechos y expandir sus libertades. Esta comprensión plantea un reto para la administración, pues debe superar la oferta mitigatoria o paliativa de los programas públicos, para generar políticas estructurales efectivas para su erradicación.

Pese a lo anterior, las políticas sociales desde la lucha contra la pobreza y la exclusión estaban concebidas para proteger a los grupos en las condiciones más precarias de pobreza socioeconómica buscando su integración social, sin llegar a concebirlas como políticas de expansión de los derechos para todas y todos.

La vinculación a los programas estuvo guiada por la “vulnerabilidad” como criterio de identificación de beneficiarios, criterio que “[...] sirve para identificar a quienes estando en una situación de pobreza, dada sus carencias, están en una situación de mayor dificultad por el riesgo de no poder sobrevivir ante cambios intempestivos en el entorno”⁶⁸. De acuerdo con el grado de vulnerabilidad se otorgaron beneficios a la población en condiciones de pobreza extrema, sin afectar las condiciones de pobreza, el propósito que inicialmente se persigue. Dicha orientación de lucha contra la pobreza estuvo sustentada en la focalización que debe “asegurar” que la asignación del “gasto” social sea eficiente; es decir, contener la filtración de ese mismo gasto a grupos que no son los más necesitados.

La garantía de los derechos está signada, entonces, por la progresividad y la atención especial a las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad, en correspondencia con los esquemas de focalización de la inversión social hacia los grupos “más vulnerables”, y estableciendo garantías sociales “mínimas” dentro del marco de la prestación de los servicios y los bienes públicos.

La crítica más fuerte que tiene el enfoque sustentado con tal perspectiva se refiere al criterio de vulnerabilidad, pues aplica la focalización al momento de seleccionar poblaciones para que intervenga en ellas el Estado, y así minimiza la obligación estatal de garantizar universalmente los derechos.

68 Ibid., p. 63.

La focalización se cuestionará al construir los referentes de gestión de los sectores de salud y de integración social, como veremos más adelante, al hablar de fragilidad social, un concepto que permite una comprensión más integral para entender la inequidad y la desigualdad como asuntos estructurales.

Si bien es cierto que la principal directriz política del gobierno Garzón era la lucha contra la pobreza y la exclusión, esta no se transformó porque estuvo centrada en los más pobres y desarrollando programas con un alto componente asistencial de mitigación. No obstante, permite resaltar algunas experiencias que desde algunos de los sectores de la administración intentaron dar una respuesta más integral a las necesidades de la ciudad.

Experiencias previas: intervención social integral

La intervención social integral y la integración social e intervención para la equidad, junto a la participación para la decisión, son los componentes de la estrategia de gestión del plan de gobierno “Bogotá sin Indiferencia”. Estas políticas son concebidas para redistribuir los beneficios económicos hacia los grupos que enfrentan condiciones de pobreza, exclusión e inequidad.

Este esquema de intervención social integral promueve la inclusión de individuos y grupos a los servicios sociales a cargo de las entidades distritales, y desarrolla procesos de integración social para incentivar la coordinación entre sectores públicos para acercar los servicios a las comunidades que lo requieren. A la par con ello, desarrolla los enfoques poblacional y territorial para la intervención temprana y coordinada de las instituciones.

La orientación poblacional está definida por las características del ciclo vital que permitan la atención y el acceso oportuno a los servicios sociales de quienes se encuentran privados de las condiciones económicas para obtenerlos por sus propios medios: niños, niñas, adolescentes, mujeres y adultos mayores.

La orientación territorial se definió por zonas con niveles altos de necesidades básicas sin satisfacer, caracterizadas por su deficiente infraestructura básica, el poco acceso a los servicios de educación y de salud, y sus escasas oportunidades de empleo e ingresos; la selección de estos territorios se hizo a partir de la situación socioeconómica según sean barrios, UPZ y localidades de los estratos 1 y 2, en un ejercicio de selección por parte de las instituciones del nivel central.

La política general de intervención social integral priorizó 35 territorios (UPZ y la Localidad de Sumapaz), desarrolló acciones en lugares de encuentro institucional (comedores comunitarios, colegios distritales, centros de desarrollo infantil, hogares de bienestar familiar y microterritorios de salud a su hogar), y realizó actividades como⁶⁹:

- Actualizar la información de posibles beneficiarios de programas sociales.
- Trabajar en la formación de funcionarios públicos y comunitarios.
- Propender por la prestación de servicios articulados.
- Atender al mayor número posible de personas en situación de vulnerabilidad.
- Convocar de manera permanente el mayor número de actores.

Esta política se haría visible a través de las jornadas de servicios sociales, los Planes de Prevención de la Violencia y el Diplomado de Gestión Social Integral, realizado por la Universidad Nacional de Colombia.

Jornadas de Servicios Sociales Integrados

Las secretarías del eje social (de Integración Social, de Desarrollo Económico, de Educación, de Salud, y de Cultura, Recreación y Deporte), junto a Planeación y la Registraduría Distrital del Estado Civil, desarrollaron durante 2007 las Jornadas de Servicios Sociales Integrados en los territorios definidos en las 20 localidades del Distrito.

Las Jornadas de Servicios Integrados se realizaron en los 35 territorios definidos en emergencia social para acercar los servicios institucionales a las comunidades priorizadas, las más pobres y en situación de conflicto social, mediante acciones como:

- Actualización de datos del SISBEN.
- Talleres de lectura, estimulación temprana para niños y niñas menores de 5 años.
- Prevención del abuso sexual y del maltrato infantil.
- Atención al conflicto familiar.
- Registro de personas.
- Rutas y procedimientos para acceder a la oferta de canasta complementaria de alimentos, familias educadoras, atención para el bienestar de las personas mayores, madres lactantes y gestantes.
- Servicios de vacunación para niños, niñas, mujeres gestantes y lactantes.

69 Alcaldía Mayor de Bogotá. Rutas Locales. Camino a la Gestión Social Integral: Experiencias y Aportes Territoriales. Secretaría Distrital de Integración Social, 2007, p. 6.

- Vacunación antirrábica y esterilización de mascotas caninas y felinas.
- Realización de citologías.
- Jornadas de salud oral.

Las entidades distritales llevaron a las comunidades los programas y los servicios que históricamente ofertan, con la diferencia de estar concentrados en un solo espacio, y así permitir un ejercicio de acercamiento a las comunidades para brindar información e identificar potenciales beneficiarios que no se encontraran vinculados a los servicios.

Planes de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Sexual y la Explotación

Las Secretarías Distritales de Integración Social, de Salud, y de Educación, con el apoyo de *Save The Children*⁷⁰, elaboraron los Planes de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Sexual y la Explotación, dentro del marco de la política de infancia y adolescencia para transformar la gestión institucional fragmentada y coordinar sus acciones en función de la calidad de vida de las niñas y los niños.

La propuesta metodológica se fundamentó en la lectura de la realidad con niños, niñas y adolescentes en los territorios, además de promover la coordinación interinstitucional para garantizar las condiciones de calidad de vida de este grupo de población entre los sectores públicos, comunitarios y privado, y el fortalecimiento de las Redes del Buen Trato:

[...] la formulación de los planes de prevención de la violencia comenzaron a plasmar un poco más los ejercicios sobre los territorios y las problemáticas, visto no únicamente desde el programa como mencionaban, sino desde todas las implicaciones que tenía y como eso significaba empezar a convocar a los otros actores. Eso tuvo un lugar mucho más fuerte también desde el tema de violencias con el proceso que se hizo después con *Save the Children*, lo de crianza positiva⁷¹.

70 Convenio 2630, Bogotá se moviliza en contra de las violencias de los niños, niñas y adolescentes, Secretaría de Distrital Salud-Secretaría Distrital de Integración Social-Secretaría de Educación-Save the Children Foundation, 2007.

71 Grupo Focal Sector Salud, 8 de noviembre de 2011.

La experiencia reconoció los acumulados locales para el desarrollo de acciones de protección de niños, niñas y adolescentes, y buscó articular acciones y los recursos físicos, administrativos y económicos dispersos.

El esquema de trabajo permitió conocer la orientación de la oferta institucional y establecer una ruta para la atención de las violencias en contra de la infancia, en lo que se denominó el Plan de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Sexual y la Explotación. Se elaboraron agendas por territorios para garantizar la calidad de vida y la protección de niños y niñas. Además, se aplicó un modelo de formación sobre estos temas en cada territorio, evidenciando la necesidad de abordar los problemas referidos a la vulneración de los derechos de los niños con una perspectiva que integrase las acciones de los diferentes actores sociales, comunitarios, públicos y privados.

Con las redes de Buen Trato en el Distrito Capital se afianzan las estrategias de prevención y atención de la violencia intrafamiliar, violencia sexual y maltrato infantil, para así permitir la cooperación y la complementariedad entre las instituciones, el análisis territorial y la construcción de respuestas comunitarias, sectoriales e intersectoriales para la atención oportuna e integral de esta población, y posicionar las redes del buen trato en las 20 localidades. Estas redes del buen trato son espacios democráticos en los cuales participan organizaciones sociales, líderes comunitarios e instituciones.

*Diplomado de Gestión Social Integral*⁷²

Durante 2007 se desarrolló el Diplomado de Gestión Social Integral, un espacio de formación para el intercambio y la construcción de saberes y conocimientos, que buscaba ampliar la comprensión de la gestión pública con la perspectiva de los derechos, haciendo énfasis en la emancipación de la participación comunitaria y social. La formación en ese momento estuvo a cargo de la Universidad Nacional de Colombia, a través de un convenio con la Secretaría Distrital de Integración Social.

El diplomado hizo énfasis en la participación como elemento sustantivo de la GSI, y sin la cual se está solo en presencia de intervenciones que no atienden las particu-

72 El Diplomado de Gestión Social Integral se orientó a fortalecer y desarrollar las capacidades ciudadanas necesarias para participar en el diseño y el seguimiento de Políticas Públicas Sociales, coherentemente con los principios definidos en el Estado Social de Derecho, la Gestión Social Integral y el enfoque de ejercicio, defensa, promoción y restitución de los derechos ciudadanos.

laridades de la gente en los contextos donde vive. En tal sentido, reconoce potencialidades y necesidades singulares de las personas en los territorios, con la intención de que la participación de las comunidades oriente la gestión pública, para superar la yuxtaposición de proyectos, actividades y programas.

En dicho contexto la acción estatal debería ser ampliamente discutida y concertada con la comunidad en el proceso de la gestión de las políticas públicas, los planes de desarrollo y la asignación participativa de los recursos.

Con esta perspectiva la gestión propone las siguientes transformaciones:

- Pasar de los diagnósticos a lecturas de macrocontextos.
- Pasar del enfoque de entrega de servicios a planear el desarrollo local.
- Pasar de leer a la comunidad como un grupo de beneficiarios, a relacionarse con ellos como ciudadanos y ciudadanas, como sujetos de derechos que participan políticamente para el logro del bienestar.
- Pasar de la planeación fragmentada por unidades independientes llamadas proyectos, a la planeación integrada en territorios específicos con actores sociales incidentes.

En el proceso de formación se aprecia el acento en la participación y la incidencia social en tres planos: la emancipación social del sujeto de derechos que reivindica el bienestar; la capacidad social de transformar la realidad, y gestar la acción política en procura de fines colectivos.

De acuerdo con lo expuesto en el diplomado, el protagonismo social es la fuerza transformadora que recupera en acción colectiva los valores éticos y morales de lo público, un pacto de lo social que, guiado por la “justicia social, libertad individual y colectiva, solidaridad, cooperación social y ayuda mutua”⁷³, define la acción institucional y la institucionalidad.

La GSI es el ejercicio real del poder de las comunidades; en su sentido más comprensivo es autogobierno, autorregulación y autogestión del bienestar; son los acuerdos sociales los que dirigen la acción colectiva hacia una “[...] sociedad incluyente, salvable, de bienestar y [en] convivencia, en una economía productiva que le asegure a

73 Ibid., p. 194.

todos sus ciudadanos el beneficio de la Nación⁷⁴. Esta perspectiva reivindica el poder social de las comunidades en la búsqueda del bien común, en un contexto estatal en el que se retiran y se ven desmontadas las garantías de protección a su cargo.

La propuesta formativa promovía la democracia real para transformar la práctica estatal, no para que “[...] incremente su respuesta institucional y efectividad [sino] para hacer que se vuelva más justo, participativo, deliberativo y responsable frente a la ciudadanía [...]”⁷⁵.

[...] La Gestión Social Integral coloca el énfasis en la acción protagónica y autónoma de la comunidad en las relaciones con el Estado y la institucionalidad en general, en la búsqueda de hacer efectivos los derechos fundamentales de los individuos y las colectividades que propician el mejoramiento significativo de las condiciones de vida social; se construye desde una concepción de organización social y empoderamiento político de las comunidades como sujetos de derechos, que son a su vez sujetos sociales y sujetos políticos⁷⁶.

En el escenario descrito se establece el criterio categórico “gestionar es participar en el poder o no es nada”, en consonancia con ello la gestión debe procurar la cogestión y la autogestión. La cogestión hace referencia a la acción conjunta entre dirigentes y dirigidos, gobernantes y gobernados, aumentando el poder de decisión de estos últimos⁷⁷. La autogestión significa autonomía de los gobernados para orientar su bienestar, y para que “gestionen por sí mismos” todos los asuntos económicos, políticos y sociales, y el objetivo es sentar las bases de la democracia participativa, porque a partir de ella se activan la gestión social y la participación política en la toma de decisiones desde los territorios.

Con dicha perspectiva, la GSI fomenta y fortalece la autonomía de los ciudadanos para gestar y ejecutar la política pública que los afecta directamente, con la intención de orientar la transformación del Estado.

74 Ibid., p. 193.

75 Ibid., p. 195.

76 Ibid., p. 196.

77 Ibid., p. 207.

Pese a lo anterior, la propuesta formativa no trascendió el espacio académico, y, por tanto, no desarrolló ejercicios concretos en los territorios ni evidenció cambios en la gestión institucional; en coherencia con los planteamientos de tal formación, las demandas sociales no lograron incidir en la orientación de los programas.

El ejercicio amplió los conocimientos en la gestión fundamentada en la participación ciudadana, sin que se evidenciara una intención institucional de aplicar sus contenidos en la práctica local. No obstante, de forma paralela, se desarrollaban las jornadas de servicios integrales, que no expresaban cambios de fondo en la operación de la oferta tradicional.

La Secretaría Distrital de Salud en “Bogotá sin Indiferencia”

Los determinantes sociales de la salud: experiencia de análisis estructural

Durante la administración del ex alcalde Luis Eduardo Garzón se logra incorporar procesos, diseños y ajustes institucionales para responder a los nuevos desafíos que demandan los enfoques de derechos, poblacional y territorial, de acuerdo con la orientación política en la ciudad.

En el sector salud se evidencia una mayor comprensión de la determinación social de la salud, con la perspectiva de un análisis crítico de contexto que centre la mirada en las condiciones de calidad de vida en el territorio.

La Secretaría Distrital de Salud, dentro del marco del plan de gobierno “Bogotá sin Indiferencia”, desarrolla el análisis de los determinantes sociales de la salud, perspectiva de la medicina social que amplía la comprensión del proceso salud-enfermedad como resultado de la interacción entre las personas, su entorno socio-territorial y el contexto estructural político, jurídico, económico y cultural. Visto así, el proceso salud-enfermedad es entendido como resultado de la forma como las sociedades procuran o no el bienestar, lo cual repercute de manera diferencial en la enfermedad, la mortalidad y la salud.

El análisis de determinantes sociales de la salud busca entender las inequidades para afectarlas con medidas de políticas sectoriales y orientar la respuesta en los niveles locales y distritales convocando a la acción integral de otros sectores para procurar mejores condiciones de vida y salud en los territorios.

Los Diagnósticos Locales de Salud con Participación Social, realizados durante 2003, recogen esta perspectiva de análisis estructural, orientados a comprender las desigualdades territoriales en términos de calidad de vida y salud, y ello permite comprender que en el interior de los mismos territorios prevalecen condiciones diferenciales de bienestar, enfermedad y salud.

[...] Entender las formas de vivir, enfermar y morir, implica entender el territorio como aquel que contiene las relaciones que construyen los seres humanos, por tal razón es importante conocer sus límites, potencialidades, identificar las formas como los pobladores los construyen desde sus referentes inmediatos, en donde transcurre la existencia, porque es allí donde se configuran los determinantes sociales de la salud y la enfermedad⁷⁸.

Se establecieron 79 Zonas de Condiciones de Calidad de Vida y Salud, definidas a partir de las relaciones de producción, consumo, ambiente e historia, entre otras, que marcan la ordenación, la dedicación y las características particulares, con el propósito de conocer cómo se distribuyen las inequidades y las desigualdades, y evidenciar las implicaciones que estas tienen en la salud.

Estrategia Promocional de Calidad de Vida y Salud (EPCVS)

Se sustenta en los conceptos de la determinación social de la salud e “[...] involucra directamente a la comunidad, los líderes y en general a la sociedad, para que en su accionar apropien una mirada de la realidad con mayor profundidad, buscando identificar los orígenes de los problemas y a partir de ello definir un sentido en la búsqueda de alternativas de mejoramiento”⁷⁹.

La EPCVS implica una relación estrecha con las comunidades, donde la participación social es fundamental, porque afecta los esquemas de la delegación hacia procesos de participación para la incidencia, cuya finalidad es recuperar la movilización de las comunidades, con el fin de gestar procesos de desarrollo y bienestar en salud.

78 Alcaldía Mayor de Bogotá, Diagnóstico Local con Participación Social. Bosa. Localidad 07, Secretaría Distrital de Salud, p. 14.

79 Alcaldía Mayor de Bogotá, Estrategia Promocional de Calidad de Vida y Salud, una vía hacia la equidad y el derecho a la salud. Dirigido a los líderes sociales y comunitarios. Secretaría Distrital de Salud, p. 5.

De igual manera, la mencionada estrategia se concibe para transformar la lógica restringida de la participación centrada en el seguimiento y la veeduría, hacia ejercicios de poder para la toma de decisión. Se promueve la acción colectiva de las comunidades incentivando “[...] escenarios democráticos que superen los liderazgos individuales y recojan la voz de todos, del usuario, del paciente, del vecino, del niño, del ama de casa, dejando de lado la restricción del usuario del hospital público o del privado, porque el sentido de la participación no está colocado en el servicio únicamente, sino que abarca una dimensión más amplia: la calidad de vida de todos y todas”⁸⁰.

La EPCVS reconoce que las políticas son más efectivas si se actúa en función de las necesidades de la gente en sus contextos de vida, barrios y veredas, para así superar la lógica de programas aislados de la realidad que poco impacto tienen en el bienestar. Esto implica unificar competencias y recursos entre instituciones, buscando dirigirlos a la concreción de respuestas para el mejoramiento de la calidad de vida allí en el territorio, lo que se hace a través de tres procesos centrales: uno, la lectura integral de necesidades; dos, el diseño de respuestas integrales; y tres, la gestión social necesaria para la concreción de esas respuestas.

Y será este marco metodológico el que nutra los desarrollos que un poco después impulsaría la Estrategia de Gestión Social Integral, durante la administración de Samuel Moreno y la de Clara López Obregón.

Un compromiso contra la pobreza y la exclusión

Un hecho político de trascendencia durante la administración Garzón fue la reforma administrativa de 2006, que organizó la estructura general de la administración distrital en 12 sectores de gestión para enfrentar los retos económicos, sociales, políticos, culturales y de derechos. En materia social se reorganizó el sector: el Departamento Administrativo de Bienestar pasó a ser la Secretaría Distrital de Integración Social, lo que desplaza la lógica de entidad de asistencia social a rectora en la formulación, la adopción, el desarrollo y la evolución de las políticas sociales.

En la misma reforma se establecieron el Sistema Distrital de Presupuesto Participativo y el Sistema Distrital de Participación; ambos, con el fin de desplegar la incidencia ciudadana en la orientación de los recursos públicos y en la orientación de las políticas en la ciudad. De igual manera, se desarrollan significativamente, con la

80 *Ibid.*, p. 9.

perspectiva de Derecho, las políticas públicas (2004-2008) que organizan el actuar de la Administración Distrital, para superar la lógica de los programas sueltos.

Al avanzar en la comprensión de la integralidad de lo social se hicieron posibles muchos programas de educación, bienestar y salud pública con enfoques colectivos y comunitarios.

La mirada integral de los derechos es claramente identificada en las condiciones que favorecen el ejercicio del derecho a la educación en la ciudad. Las medidas adoptadas para la garantía del derecho fueron la gratuidad en la educación básica secundaria, los subsidios de permanencia, y las rutas y comedores escolares. Hubo un esfuerzo de los sectores de educación y de salud para coordinar acciones de promoción de la salud y la prevención de la enfermedad en los colegios priorizados, y se creó el programa Salud al Colegio.

A la par, la administración planteó respuestas a los problemas de desnutrición y malnutrición, y desarrolló programas de asistencia social para la población más pobre de la ciudad y una política pública alimentaria y nutricional.

BOGOTÁ POSITIVA, PARA VIVIR MEJOR

El plan de desarrollo “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor” se comprometió a mejorar las condiciones de calidad de vida y el bienestar, y así garantizar los derechos de las personas en la ciudad. El compromiso político por la garantía de derechos permite avanzar en la comprensión del carácter universal, integral e interdependiente de los derechos, e incorpora la fragilidad y la deuda social como conceptos que explican más integralmente la inequidad y la desigualdad, referentes conceptuales necesarios para emprender políticas sociales de protección integral que superen la intervención de programas mitigatorios de asistencia social.

Ciudad de Derechos

La administración de la Bogotá Positiva centró la acción de gobierno en el cumplimiento de las obligaciones de reconocer, garantizar y restablecer los derechos humanos con criterios de universalidad e integralidad, para mejorar la calidad de vida de la población a través de políticas públicas y acciones integrales en los territorios.

Dentro del marco de la acción de gobierno los derechos humanos “[...] se configuran como el valor innato que todos los seres humanos poseen por el hecho de existir; se definen como el conjunto de principios y libertades de aceptación universal reconocidos constitucionalmente y garantizados jurídicamente, siendo inherentes a todos los seres humanos a nivel individual, colectivo, material e intangible; los principios de los derechos humanos son la universalidad, integralidad e interdependencia y sus características es que son inalienables, imprescriptibles, indivisibles y progresivos”⁸¹.

La ciudad de los derechos se propuso superar las desigualdades inaceptables, injustas y evitables, resultado de las relaciones de poder económico, social, político y cultural que fijan la posición de unos y de otros, hasta determinar sus condiciones de bienestar y de calidad de vida. En esta materia el plan de gobierno planteó la equidad para reducir “[...] los factores generadores de desigualdades injustas y evitables, que impiden o dificultan el acceso y disfrute de las oportunidades a partir del reconocimiento y valoración de las diferencias”⁸².

Con la perspectiva del principio de equidad es necesario avanzar en respuestas proporcionales (no uniformes) que reconozcan la diversidad, la multiplicidad y la pluralidad de condiciones, identidades y expresiones humanas de género, edad, origen étnico, orientación sexual, apariencia, diversidad funcional, creencias, gustos y preferencia, entre otras tantas.

Se desarrolló, por otra parte, el enfoque poblacional y de género, para gestar acciones diferenciales reconociendo las diferencias en virtud del ciclo vital, el sexo, la identidad de género y la orientación sexual, y la etnia, así como la condición particular de vulnerabilidad o riesgo, con atención preferencial a niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas mayores y en condición especial de discapacidad.

Desde el enfoque territorial, el plan buscó satisfacer las necesidades y el mejoramiento de la calidad de vida en el contexto territorial, por lo que desde 2009 se definió la inversión territorializada en las localidades del conjunto de sectores de la administración. Este fue un paso trascendental en la desconcentración de funciones y en la asignación de los recursos públicos para contribuir al desarrollo territorial y local.

81 Alcaldía Mayor de Bogotá (2010). Política Pública para el Envejecimiento y la Vejez (2010-2025), p. 23.

82 Alcaldía Mayor de Bogotá, Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012. Bogotá Positiva: para vivir mejor, Capítulo 1. Ciudad de Derechos, artículo 4.

De la visión de ciudad de derechos sustentada en los principios de equidad y diversidad resulta un modelo de ciudad incluyente que estableció como eje rector materializar integralmente los derechos y generar igualdad de oportunidades, para que cada vez más ciudadanas y ciudadanos participen de los beneficios del desarrollo y ejerzan sus derechos y sus libertades.

De esta manera, la intención del gobierno fue fortalecer la acción del Estado ampliando el ejercicio de la libertad y la expansión de las capacidades de las personas:

[...] Construiremos una ciudad en la que se reconozcan, restablezcan, garanticen y ejerzan los derechos individuales y colectivos en la que se disminuyan las desigualdades injustas y evitables, con la institucionalización de políticas de Estado que permitan trascender los periodos de gobierno y consolidar una Bogotá en la cual la equidad, la justicia social, la reconciliación, la paz y la vida en equilibrio con la naturaleza y el ambiente, sean posibles para todas y todos⁸³.

La concreción de los derechos estuvo marcada por el desarrollo de las políticas sociales, con la perspectiva de proteger a la población con menores posibilidades de disfrutar los beneficios del desarrollo, para garantizar una “canasta básica de derechos”, seguridad alimentaria y nutricional, salud, educación, bienestar social, ambiente, vivienda, cultura, recreación y justicia.

El gobierno se comprometió con el logro de los objetivos de desarrollo del milenio mediante acciones dirigidas a reducir la mortalidad materna, la de niños menores de 5 años, y la relacionada con casos de VIH sida; erradicar la pobreza y el hambre; garantizar la educación básica universal y promover la equidad de género y la autonomía de la mujer.

En relación con los servicios sociales, es claro que la afirmación de los derechos no se da solo al disponer de programas estatales. Estos deben garantizar el acceso, la calidad, la pertinencia y la permanencia para afectar las desigualdades y las inequidades, y por ello el gobierno de la ciudad puso en marcha la estrategia de gestión social, concebida como acciones públicas integrales para garantizar los derechos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones en los territorios y hacer partícipe a la comunidad en la toma de las decisiones públicas.

83 *Ibid.*, artículo 3. Objetivo Estructurante.

El compromiso del plan Bogotá Positiva “[...] establece un mandato en la perspectiva del derecho y en la Gestión Social Integral como una Estrategia para dar respuesta a esas necesidades y como Estrategia de gestión pública que estaba en el papel como un mandato instituido muy fuerte, creo que ese es un elemento sustantivo”⁸⁴.

La Estrategia GSI “[...] es importante en cuanto puso en común en la administración unos elementos, puso en común para muchas personas de la administración unos elementos que tienen que ver primero con digerir la Línea Base del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva sobre el eje fundamental de garantía de derechos. Ordenó esa discusión, desarrolló [...] un poco la teoría de garantía de derechos en cuanto empezó a ponerles pies. (Grupo Focal Equipo Conductor de Ciudad)”⁸⁵

De esta manera se intentó que la gestión pública del periodo 2008-2011 promoviera la construcción social de lo público y estableciera el abordaje de las necesidades a partir de la actuación institucional próxima a las poblaciones en los territorios, fundamentada en la responsabilidad inaplazable de garantizar los derechos desde los principios de universalidad, integralidad e interdependencia, procurando elevar la capacidad incidente de la participación y comprometiendo a los diferentes sectores políticos, económicos y sociales en el desarrollo incluyente de la ciudad.

El bienestar y la calidad de vida como finalidad de las políticas sociales

Durante la administración se afianza en su papel de garante de derechos, en el cual la función pública y las funciones de los sectores tienen un papel de liderazgo en la consecución del bienestar, en coherencia con los fines del Estado Social de Derecho.

La reforma administrativa asignó competencias y funciones de rectoría, orientación y liderazgo al conjunto de las entidades distritales; el sector de integración social vio fortalecidas sus competencias en la Administración Distrital, pues se le asignaron las funciones de gestar y desarrollar las políticas sociales de promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de los diferentes grupos poblacionales, las familias y las comunidades, con énfasis especial en quienes afrontan mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Dentro de este marco, los sectores de salud y de integración social impulsaron una perspectiva de gestión pública territorial.

84 Grupo Focal Equipo Conductor Distrital. Ver Anexo 3.

85 Grupo Focal Equipo Conductor Distrital. Ver Anexo 3.

En relación con las competencias atribuidas a los sectores, la orientación política de la ciudad de derechos estuvo guiada por el enfoque político de satisfacer, mediante políticas sociales sostenidas, la protección, el restablecimiento y la garantía de los derechos para todos y todas. La finalidad rectora de la administración fue mejorar la calidad de vida y el bienestar en la Capital garantizando los derechos fundamentales.

En la “Bogotá Positiva” la centralidad en los derechos promovió la calidad de vida como la expresión de las garantías de los derechos sociales, civiles y políticos, así como los derechos colectivos y del medio ambiente; el concepto de calidad de vida se vislumbró como medio para alcanzar el despliegue de las libertades y el desarrollo de capacidades y potencialidades.

De esta manera, las políticas públicas deben promover la protección social con equidad y justicia, la democracia, la seguridad humana y el desarrollo incluyente, por cuanto estas se constituyen en medios para que las personas tengan la posibilidad efectiva de ejercer su autodeterminación y su libertad para escoger su modo y su estilo de vida, y esto solo es posible si se está libre de las desigualdades que son injustas y evitables, como la pobreza y sus consecuencias cotidianas.

Acorde con lo anterior, los sectores de salud y de integración social profundizaron en el conocimiento de los contenidos y los principios inherentes a los derechos humanos (universalidad, integralidad, interdependencia y equidad), para atender sus obligaciones de rectoría en los asuntos que les atañen, y ampliaron los marcos conceptuales y de operación de las políticas sociales para superar las concepciones fragmentadas y parciales de la realidad social, que se traducen en respuestas contingentes, mitigatorias y sectoriales.

Dentro del marco de la ciudad de derechos se hizo el esfuerzo por reorientar la concepción de las políticas sociales imperantes, aisladas de un plan general de bienestar para situar referentes que permitan avanzar en la inclusión con equidad en la ciudad. Así, el diálogo entre los sectores de salud e integración permite incorporar perspectivas de análisis como la fragilidad y la deuda social.

Las políticas sociales se vuelven relevantes en cuanto materializan la garantía de los derechos, el bienestar y la protección integral, por lo que se hace necesario superar las intervenciones parciales, demasiado concretas o focalizadas, para hallar la salida a la exclusión, el desamparo y las inequidades.

Siguiendo a Armando De Negri, se planteó que la falta de garantías sociales provoca la fragilidad social, entendida como “[...] *menor posibilidad de desarrollo o mayor probabilidad a padecer daños*”⁸⁶, como hambre, enfermedades, abandono, analfabetismo y explotación, entre otras desigualdades.

[...] el concepto de fragilidad social se propone como contrapunto al de vulnerabilidad, en tanto este último se utiliza en el sentido de identificar los grupos que se encuentran en peor condición (en un marco en donde ya muchos presentan condiciones de no garantía de sus derechos como base para una vida digna). En la idea de que son grupos definidos e identificables al constituirse en una condición un tanto excepcional y no reconociendo que existe una condición estructural de diferenciación social injustificada que define distintas condiciones frente al desarrollo humano, la salud, la enfermedad y la muerte. En este sentido, es más conveniente reconocer una condición de fragilidad social construida como resultante de contextos sociales que definen condiciones estructurantes política, social, económica y culturalmente diferenciadas por razones injustas y evitables⁸⁷.

Las inequidades sociales dentro de este marco son estudiadas en los contextos de la vida, en los territorios sociales, a través de un análisis complejo que permita comprender las causas profundas de los problemas, y así establecer políticas de protección integral que incidan en la condición estructural de las desigualdades.

La orientación de las políticas sociales según el criterio de focalización establece la selección de individuos y de grupos en las condiciones más precarias de pobreza, a quienes se dirigen los recursos limitados dispuestos para programas de mitigación y contención, pero desconoce que la condición de “vulnerabilidad” no es una condición excepcional, y sí, una expresión estructural que deja desprotegidas a poblaciones enteras y las fragiliza socialmente; se trata de poblaciones que no necesitan una intervención circunstancial, sino una protección social integral.

Vinculado a este concepto, se considera la deuda social; esta cuestiona la orientación de las políticas sociales, que, centradas en la focalización, desconocen la extensión

86 Molina A., Nancy y De Negri F., Armando. Elementos filosóficos, programáticos y de la gestión para la formulación del Proyecto Estratégico de la Secretaría de Integración Social. Informe Asesoría. Dirección de Análisis y Diseño Estratégico. Subdirección de Diseño, Evaluación y Sistematización. 2008, p. 29.

87 Ibid., p. 29.

y la profundidad de las necesidades vitales insatisfechas o el déficit de bienestar en la sociedad.

[...] El enfoque hegemónico que hoy mide sus avances según la evolución de la oferta sin la crítica fundamental de cuánto y a quiénes falta la respuesta o sea el espejo de las necesidades no satisfechas, hace que no exista una presión moral y finalmente política hacia el debate de cómo garantizar el derecho pleno para todos. Lo que a la larga legitima y naturaliza las inequidades y dificulta enormemente un debate desde la perspectiva de los derechos⁸⁸.

Resaltar la deuda social permite establecer acuerdos entre los diversos sectores sociales, económicos y políticos, para superarla y para comprender a quiénes y a cuántos afecta la falta de garantías sociales, con el fin de poder avanzar en las acciones necesarias para erradicar las desigualdades y las inequidades. La deuda social implica no actuar en función de lo que es posible hacer, sino en función de lo que es necesario hacer para saldar el déficit en el bienestar.

El enfoque de derechos “[...] que se define en relación a la respuesta a las necesidades sociales de forma imperativa, obliga a formular preguntas alrededor de qué necesitamos hacer para garantizar derechos a todos y todas, cuánto cuestan esas garantías y finalmente cómo logramos producir estos recursos necesarios”⁸⁹.

Como alternativa se propone “[...] construir conjuntamente con todos los sectores de la administración distrital, las comunidades en los territorios, el sector académico, las ONG y el sector privado, un conocimiento sobre la magnitud de las necesidades vitales no satisfechas de las poblaciones que habitan en el Distrito Capital, sobre los déficit y las carencias que afectan la calidad de vida de la gente”⁹⁰.

La concepción del Plan de Gobierno, dirigido por el enfoque de derechos universal, integral e interdependiente, la finalidad de mejorar la calidad de vida, la fragilidad y la deuda social, marcaron el diálogo sectorial, intersectorial y transectorial, tanto en el ámbito del Distrito como en el de las localidades.

88 Ibid., p. 29.

89 Ibid., p. 36.

90 Ibid., p. 36.

Aunque el propósito era realizar una gestión con todos los sectores de la administración distrital, en la práctica se desarrolló la gestión integral territorial articulando los esfuerzos de los sectores de salud y de integración social para establecer acciones más próximas a las condiciones de vida de las personas como la mejor manera de alcanzar la integración social y el bienestar.

De igual manera, salud e integración social impulsaron la actuación transectorial de las entidades locales, afianzaron las acciones colectivas con las comunidades, desarrollaron estrategias de análisis social con las comunidades y avanzaron en la coordinación de la institucionalidad local para dar respuesta a las demandas comunitarias, en busca de mejorar las condiciones de vida de las ciudadanas y los ciudadanos en los territorios sociales.

Los desafíos, aún vigentes, son: desarrollar políticas sociales cuyo fin sea el goce del más alto nivel de bienestar y de calidad de vida; fortalecer la gestión pública en los territorios teniendo como soporte la garantía de los derechos, y avanzar en respuestas integrales en función de derechos, y no de servicios. Todo esto implica desarrollar un sentido de complejidad para entender la realidad y comprender cómo las diferentes miradas se complementan para superar la lógica de la acción aislada de los sectores que no se articulan ni se ven del todo.

Componentes de la Estrategia de GSI

La garantía de los derechos como centralidad en el Plan de Desarrollo renovó la gestión de lo social instituyendo la GSI.

“La GSI es ante todo una apuesta política, y como tal, expresa un proyecto de sociedad inspirada en principios filosóficos, como la libertad y la autonomía, los derechos humanos y la calidad de vida [...]”⁹¹.

La Estrategia de GSI, como estrategia de la política social en el distrito, “[...] promueve el desarrollo de las capacidades de las poblaciones, atendiendo sus particularidades territoriales y asegurando la sinergia entre los diferentes sectores, el manejo eficiente de los recursos y colocando de presente el protagonismo de la población en los territorios”⁹².

91 Sistematización Línea de Base de la Gestión Social Integral, febrero de 2009.

92 Plan de Desarrollo Distrital 2008-2011. Op. Cit. Artículo 6. Numeral 3. Estrategias del Objetivo Estructurante

Por primera vez se formaliza una estrategia convergente de gestión, que, junto a los acumulados conceptuales de los sectores de integración social y de salud, situaron una manera de gestión pública cercana a los valores y los fines sociales del Estado Social de Derecho.

La GSI se centra en territorios sociales para mejorar las condiciones de calidad de vida y el pleno ejercicio de los derechos, las libertades y las capacidades de las ciudadanas y los ciudadanos en la urbe, y a partir de allí desarrolla ejercicios de gestión con las comunidades, haciendo énfasis en la participación decisoria y en la construcción social de lo público; promueve, igualmente, la gestión gubernamental articulada para elevar los resultados en términos de mejorar las condiciones de vida en los territorios y el manejo eficiente de los recursos públicos.

La GSI permite explicar las realidades en las condiciones de vida y bienestar en los territorios sociales.

[...] Un modelo de gestión pública que promueve desde la lectura sistémica, crítica y comprensiva de las realidades del territorio y el estado de garantía de los derechos, la construcción de respuestas integrales sobre la base del desarrollo de capacidades, la transectorialidad, la participación social y comunitaria decisoria y el manejo eficiente de los recursos⁹³.

La Secretaría de Integración Social ajustó los procesos institucionales para afrontar el reto de la gestión territorial hacia el logro de “[...] mejorar las condiciones de calidad de vida de la población en los territorios, a partir del diseño, implementación, gestión y seguimiento de las políticas públicas sociales que garanticen, promuevan y restablezcan los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, sobre la base de Planes de Acción Transectorial por territorio, un sistema de protección integral de base territorial y una mayor efectividad de los recursos tanto distritales como locales, privados y del tercer sector”⁹⁴.

Es una estrategia convergente, porque establece un conjunto de componentes que articulados entre sí (abordaje de poblaciones en el territorio, trabajo transectorial,

Ciudad de Derechos.

93 Secretaría Distrital de Integración Social, Resolución 0604, “Por la cual se implementa la Gestión Social Integral en la Secretaría Distrital de Integración Social”, 2010.

94 *Ibíd.*, artículo 2. Objetivo.

desarrollo de capacidades, participación decisoria en las políticas públicas y presupuestos adecuados a las necesidades) constituyen la ruta de la gestión de los sectores sociales de la administración en el Distrito.

De igual manera, la GSI promueve la convergencia de iniciativas estatales y comunitarias en territorios específicos. Por ejemplo, con el fin de afectar los impedimentos para la realización de los derechos, se construyeron planes entre la comunidad y diversas instituciones para desarrollar respuestas integrales con el fin de establecer acciones conjuntas para superar los núcleos de problema definidos por cada uno de los territorios sociales.

Este modelo de gestión resignifica la cooperación entre los diferentes sectores (público, privado, societales), que comparten el objetivo de mejorar la calidad de vida con medidas ajustadas a las necesidades construidas con las comunidades en los territorios, los barrios y las veredas.

Además, la GSI incorpora la visión social del desarrollo; las ciudadanas y los ciudadanos participan en la construcción social y elaboran referentes de acción colectiva que propenden por el desarrollo social, y así profundizan las relaciones entre sociedad y Estado, al afianzar su legitimidad política para dar paso a escenarios renovados de gobernanza.

Con la perspectiva del renovado modelo de gestión pública se promueven las respuestas integrales centradas en el Derecho, y no en servicios parciales y fragmentados; ello plantea el imperativo moral del Estado de “hacer lo necesario”, y no solo “lo que es posible”. Y para operarlo se definen cinco componentes⁹⁵ básicos:

- Abordaje de la población en el territorio.
- Trabajo transectorial.
- Participación decisoria en las políticas públicas.
- Desarrollo de capacidades.
- Presupuesto adecuado a las necesidades.

95 Ibid., Artículo 4. Componentes.

Primer componente: abordaje de la población en el territorio

Durante este período de gobierno la GSI desarrolló el abordaje de la población en el territorio, porque entiende el territorio social como elemento trascendente en la gestión pública; además, los territorios sociales expresan la concreción o no de la garantía de derechos, así como las inequidades injustas y evitables que determinan la calidad de vida de individuos y grupos.

Los territorios sociales emergen desde el enfoque político de los derechos. El componente territorial busca concretar las políticas públicas sociales y vincula el enfoque poblacional con el territorial. Los territorios son escenarios políticos y sociales, allí están las fuerzas sociales que lo transforman y son los espacios para concretar la garantía de los derechos.

El componente tiene por objeto impulsar el desarrollo social con la participación de las comunidades para superar las condiciones estructurales de la desigualdad y la segregación espacial. En tal sentido, el concepto de territorios sociales incorpora los acumulados de la discusión que en esta materia han emprendido los sectores sociales, y hace énfasis en las relaciones sociales, políticas y económicas, así como la historia, los valores, las tradiciones, los conflictos y las potencialidades que se entretienen en los espacios por donde transcurre la vida social y ciudadana.

Ahondar en la dimensión territorial tiene el propósito de ampliar la democracia y la inclusión social, además de propiciar escenarios y relaciones que favorecen la acción colectiva y la incidencia pública de las personas en sus entornos inmediatos. Centrar el análisis en los territorios permite identificar las causas profundas de las inequidades sociales, como también, marcar derroteros de desarrollo social cuyo avance requiera la articulación concertada entre los sectores públicos, privados y sociales.

La dimensión territorial promovida por los sectores de integración social y de salud se centró en los siguientes conceptos:

- ♦ [...] Una construcción social, que trasciende el espacio físico e incluye lo humano, lo colectivo y lo cultural, y por tanto reconoce el sentido de identidad y pertenencia de los grupos humanos con un espacio social, político y económico, impregnado de símbolos culturales⁹⁶.

96 Alcaldía Mayor de Bogotá, SDIS, SDS, UT Grupo Guillermo Fergusson-Corporación Nuevo Arcoiris. Caja de Herras

- ♦ [...] Más que un mapa geográfico, es el lugar de encuentro y entramado de relaciones, que se caracteriza por unas dinámicas propias y complejas, derivadas de las relaciones sociales de los diferentes actores que lo habitan. También va a necesitar para su caracterización una lectura e interpretación de su historia, sus cambios y transformaciones económicas, sociales y ambientales⁹⁷.

En síntesis, los territorios expresan las condiciones de deterioro de la calidad de vida y del bienestar de las personas, así como las potencialidades sociales, para transformar las inequidades y avanzar en el desarrollo incluyente. Esta mirada fortalece el papel del Estado garante de derechos y la legitimidad de la acción pública; al hacerlo, a su vez, propicia respuestas públicas en coherencia con las inequidades y las desigualdades presentes en la vida de la gente en el territorio.

La gestión territorial permite:

- Comprender las dinámicas sociales, políticas y culturales que definen las formas como los grupos se organizan.
- Desarrollar estrategias de intervención social de proximidad; es decir, cercanas a la cotidianidad y la realidad de las comunidades, en ámbitos como el barrio, la vecindad y la vereda, en busca de mayor participación.
- Articular los esfuerzos para lograr mejores y mayores condiciones de bienestar desde los sectores público, privado y sectorial.
- Construir y afianzar lazos colectivos que generen sentido de identidad y pertenencia con el territorio.
- Incorporar los referentes de desarrollo territorial de las comunidades.

Segundo componente: el trabajo transectorial

Se lo entiende como la capacidad de ordenar la actuación pública, privada y social según un objetivo compartido, construido socialmente, para comprender y abordar la realidad desde “[...] diferentes disciplinas aludiendo a sus relaciones recíprocas, la cooperación y el intercambio de métodos y conocimientos sectoriales en pos de una integración ampliada del saber hacia un “todo relativo”⁹⁸.

.....
mientas Gestión Social Integral. Módulo Conceptual. Bogotá, D. C., 2009, p. 16.

97 Ibid., p. 17.

98 Vargas E., Op. Cit., p. 3.

Se lo define como la acción estratégica para la construcción social de bienestar y calidad de vida de las personas, y ello implica analizar y afectar las causas estructurales de los problemas con respuestas integrales: “El objetivo mayor de la transectorialidad es generar el quiebre de la cadena de determinaciones que en la sociedad producen los problemas de calidad de vida, buscando la producción social del bienestar. El escenario concreto de este ejercicio transectorial son los territorios sociales de la ciudad y las poblaciones que en ellos habitan”⁹⁹.

La lógica “aislada” de la gestión pública no guarda coherencia con el fin de materializar los derechos humanos, razón que hace impostergable ordenar la gestión pública para crear unidad e integralidad en el accionar.

[...] En este sentido, impera una lógica de trabajo de carácter multisectorial que se entiende como una sumatoria de acciones que con frecuencia compiten entre sí. De manera esporádica es posible observar acciones de corte más intersectorial, que se caracteriza no por ser una acción estructurante, sino, más bien referida a temáticas delimitadas o grupos poblacionales sobre los cuales se articulan o coordinan recursos para que cada quién ejerza la acción que considera pertinente desde su propia competencia, sin lograr entender de manera integral la necesidad de la gente y desde allí operar la acción de cada sector¹⁰⁰.

Un paso adelante en la GSI desde el componente transectorial es concebir respuestas integrales desde el Distrito que eviten el aislacionismo institucional y la duplicidad de acciones que no comparten objetivos.

[...] Se habla de transectorialidad porque pretende afectar la lógica de los distintos sectores. No se trata solamente de trabajar juntos, a la manera intersectorial, ni de sumar acciones al estilo multisectorial. Lo transectorial implica una comprensión concertada y sistémica de los problemas y situaciones, que permita construir un modo de atención que también busque concertar las respuestas. Respuestas ajustadas a las necesidades, capacidades y aspiraciones de las personas, familias y comunidades, con un modo de gestión de los recursos que favorezca este tipo de abordajes¹⁰¹.

.....
99 Molina, N. y De Negri, A., Op. Cit., p. 49.

100 Ibid., p. 49.

101 Caja de Herramientas. Módulo Conceptual, Op. Cit., p. 18.

La estrategia propone a las instituciones públicas y a las comunidades hacer una lectura comprensiva y articulada de la realidad territorial, promueve una visión integral de calidad de vida para desde allí rediseñar, ordenar e integrar sus acciones, no desde la oferta histórica sino desde la respuesta necesaria.

[...] Para el Estado significa asumir su papel como garante de los derechos y superar las concepciones fragmentadas y parciales de la realidad social que se traducen en respuestas contingentes, mitigatorias y sectoriales, mediante una lectura que reconozca el carácter multifacético de la calidad de vida y por ende, la necesidad de ofrecer respuestas integrales¹⁰².

Estas respuestas integrales buscan superar la fragmentación de la acción del Estado, y para lograrlo es necesario ampliar la capacidad de investigación social, afianzar la gestión territorial entendiendo las formas de vivir y habitar los territorios, e implementar respuestas integrales coherentes con el enfoque de los derechos humanos con sentido de equidad, calidad de vida y participación decisoria.

La transectorialidad, junto a los otros componentes, son estructurantes en la acción de gobierno, y para su efectiva adopción se requiere profundizar en los esquemas de descentralización y territorialización de la inversión, la planeación participativa, la capacidad de decisión de las comunidades en lo público y la conducción rectora del Estado para la articulación de las iniciativas políticas, económicas y sociales en función de las aspiraciones colectivas de bienestar.

El ejercicio del trabajo transectorial se concreta en la construcción de agendas sociales territoriales concebidas como los derroteros de la acción colectiva necesaria para transformar la realidad problemática; por tanto, las agendas son una lectura comprensiva de los actores sociales del territorio, de las formas como interpretan sus necesidades y diseñan respuestas en procura de la garantía de sus derechos y su desarrollo pleno.

102 Vargas, E., Op. Cit., p. 3.

Tercer componente: la participación decisoria en las políticas públicas

La GSI valora la participación como “[...] una necesidad vital del ser humano, que busca a través de ella reconocimiento, identidad y autorrealización. Pero también se encuentra asociado al ejercicio democrático del Estado y de la sociedad”¹⁰³.

La participación con capacidad para decidir es un componente trascendental, porque a partir de la participación se construyen los sentidos de la acción colectiva, se comprende la realidad desde la mirada y la interpretación de la gente y se gestan los procesos de gestión necesarios para transformar las condiciones de vida.

Por lo anterior, la participación deja de ser pasiva, para constituirse en un ejercicio del poder social transformador de la realidad hacia el desarrollo integral e incluyente.

Desde este componente se promueve la construcción de escenarios y procesos para el debate público y la construcción de los intereses colectivos; además, se fomenta la movilización por la exigencia de derechos contenidos en el pacto constitucional, buscando hacer efectivo el Estado garante de derechos para todos y todas en el territorio.

[...] Desde una visión de construcción social de la calidad de vida se busca el reconocimiento del sujeto como un sujeto de poder, capaz de cambiar y proyectar la vida. En esta medida, se reconoce su experiencia vital y su saber cómo parte importante en el desarrollo del proceso. Desde esta perspectiva, se utilizan dispositivos metodológicos para que el sujeto reconozca sus capacidades y potencias, y las encamine a transformar/afectar determinantes de sus condiciones de vida, en procura de desarrollar prácticas cotidianas hacia el bienestar. En este marco el sujeto se va transformando en la medida en que transforma su realidad y es capaz de intervenirla¹⁰⁴.

La participación considerada en la GSI profundiza las relaciones democráticas, pues promueve la concreción de la incidencia ciudadana en la conducción de lo público, entiende que las ciudadanas y los ciudadanos son sujetos políticos, capaces

103 Caja de Herramientas. Módulo Conceptual, Op. Cit., p. 19.

104 Molina, N. y De Negri, A., Op. Cit., p. 51.

de transformar el orden social según sus aspiraciones, pero es necesario asegurar el marco político, administrativo y jurídico que lo haga posible.

Hay mayor democracia y justicia social, si es clara la intención de procurar la participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo social, con lo que se establecen las bases del reconocimiento, la identidad, el protagonismo social transformador y la construcción de acuerdos colectivos de bienestar común.

Con la perspectiva de sujetos políticos capacitados para transformar la esfera pública, es necesario superar la participación consultiva hacia la participación para la decisión de los asuntos públicos; es decir, participación emancipada. En este orden de ideas, las ciudadanas y los ciudadanos son sujetos de derechos y cumplen un papel fundamental en la exigencia universal de los derechos.

Fortalecer la democracia es un reto decisivo en el proceso de gestión de las políticas sociales. Las instituciones públicas deben contrarrestar las condiciones que impiden o limitan la participación, y promover la inclusión de individuos, grupos y comunidades; especialmente, de los sectores populares que históricamente han sido excluidos, con el fin de reconocer las necesidades e incentivar la coordinación de acciones entre todos los actores sociales para agenciar las respuestas integrales.

[...] La GSI como apuesta política pone en el centro al ciudadano y su realización autónoma en el contexto social, en el territorio que habita, en su realización como individuo y como colectivo con el Estado. Por tanto el ejercicio de la participación, la estructura que posibilita este ejercicio y la consolidación de los espacios democráticos, son parte del quehacer de la Gestión Social Integral¹⁰⁵.

Se promueve así la participación decisoria como el camino para enfrentar el predominio de los intereses particulares, pero, necesariamente, hay que hacer cambios profundos en los escenarios sociopolíticos que afecten lo existente: la orientación consultiva de los espacios de participación; el acceso precario o inexistente a la información; la participación social que no afecta la lógica de la presupuestación local; la estructura institucional altamente burocrática y centralizada, y los procedimientos de contratación que hacen compleja la inversión social.

105 Caja de Herramientas. Módulo Conceptual, Op. Cit., p. 91.

La finalidad democrática del proceso es generar inclusión social con la participación efectiva y organizada de la gente, que contribuya a situar en el centro de la agenda política la satisfacción de las necesidades sociales.

Con la perspectiva de la GSI se propone reinventar la democracia¹⁰⁶, lo que significa trascender:

- ♦ De una democracia formal representativa a un modelo de democracia real, participativa y autónoma.
- ♦ De la participación orientada desde el Estado a una participación generada desde la misma dinámica comunitaria y social, como expresión de su autonomía.
- ♦ De la participación subordinada que sirve al Estado a una participación consensual o delegatoria que permita auténticos espacios de negociación entre los actores.
- ♦ De la participación empobrecida por la presencia de los representantes de siempre a la participación emancipatoria, que coadyuve al logro de la autonomía de los actores comunitarios, dentro de un marco de respeto por sus decisiones, sus tiempos y sus formas expresivas.
- ♦ De la participación desideologizada, que impide plantearse los problemas macro de la sociedad, a la participación que construye nueva ciudadanía, que informa y forma para la exigencia y el ejercicio responsable de los derechos y que genera conciencia de ser con otros, lo cual ayuda a formar a personas.
- ♦ De la participación informativa, que se limita a dar cuenta de decisiones ya tomadas y hace el simulacro de escuchar a la gente, a la participación que permite poner en juego los recursos y las potencialidades de las comunidades, además de responder a sus necesidades y sus expectativas de vida buena.
- ♦ De la participación dentro del marco asistencial, que se limita a entregar recursos, obras y servicios definidos por el Estado de forma fragmentada y coyuntural, a “[...] un quehacer de las instituciones en el marco de una Estrategia de Promoción de la calidad de Vida y Salud”¹⁰⁷ con equidad, solidaridad y autonomía.

106 *Ibíd.*, p. 20.

107 La Administración Distrital se propone adoptar una “Estrategia promocional de calidad de vida y salud de las

Cuarto componente: el desarrollo de capacidades

En la GSI dicho componente se orienta a la construcción social de conocimiento, a la recuperación de saberes, experiencias y prácticas administrativas, políticas, sociales y culturales que, en función de los objetivos propuestos y de la concreción de bienes colectivos, promueven el desarrollo incluyente.

El componente de **desarrollo de capacidades** está conformado por las subestrategias de formación, investigación-acción, comunicación, sistematización, y acceso a las respuestas de los servicios públicos de bienestar y asistencia para el ajuste institucional.

Los procesos de **formación** incorporan pedagogías que desarrollan la emancipación política “[...] que permita que el sujeto se relacione con los otros en el marco de relaciones de justicia, igualdad y democracia, tome parte activa de las decisiones que le afectan en su vida cotidiana y en su futuro, y afirme su condición de sujeto político, y por ende, de sujeto de derechos”¹⁰⁸.

En el ejercicio de este componente se valoran las perspectivas críticas y de construcción social del conocimiento. Por ello se privilegian la educación en derechos, la educación popular, el constructivismo social y las pedagogías del diálogo en los ejercicios metodológicos: todas estas escuelas de pensamiento son apropiadas para abordar el conjunto de valores políticos y filosóficos del enfoque de derechos, poblacional y territorial.

Este conjunto de enfoques y escuelas se incorpora en la práctica de la GSI porque afianza la capacidad de los sujetos políticos, como sujetos transformadores, y potencia el análisis crítico de la realidad.

La formación profundiza en los derechos humanos, sus valores, sus principios y sus características, para ampliar su conocimiento y desplegar acciones de exigibilidad de los derechos, organización y emancipación política de la ciudadanía.

personas”. Esta perspectiva reconoce la necesidad de la interacción permanente entre el sector salud y otros sectores del Estado; la gestión debe estar orientada por la Triada propuesta por Armando De Negri: universalidad, equidad e integralidad, tanto como el papel de las organizaciones sociales en la producción de la salud y la calidad de vida. Alcaldía Mayor de Bogotá, Salud a su hogar, 2004, p. 14.

108 Molina, N. y De Negri, A., Op. Cit., p. 24.

Otra estrategia que despliega el desarrollo de capacidades es la generación de conocimientos sociales sobre la realidad que se vive, ejercicio que se fundamenta en la **investigación-acción**, lo cual, a su vez, permite “[...] la producción de un conocimiento propositivo y transformador, mediante un proceso de debate, reflexión y construcción colectiva de saberes entre los diferentes actores de un territorio con el fin de lograr la transformación social”¹⁰⁹. El proceso de investigación acción “[...] es un proceso que combina la teoría y la práctica, y que posibilita el aprendizaje, la toma de conciencia crítica de la población sobre su realidad, el esfuerzo y ampliación de sus redes sociales, su movilización colectiva y su acción transformadora”¹¹⁰.

La GSI tiene como objetivo la investigación-acción participativa, pues comparte la finalidad de “[...] que la comunidad sea gestora del proceso, se apropie de él, y tenga un control operativo (saber hacer), lógico (entender) y crítico (juzgar) del mismo”¹¹¹.

De igual manera, comparte el principio según el cual “[...] la investigación y la ciencia deben estar al servicio de la comunidad, para ayudarlo a resolver sus problemas y necesidades”¹¹².

La investigación-acción participativa permite:

- Concienciar a la comunidad sobre su realidad, sus necesidades y los factores que las condicionan.
- Dotar a los diferentes actores sociales (instituciones, grupos, personas) de habilidades y capacidades para la toma de decisiones en la solución de sus necesidades.
- Lograr el compromiso de la comunidad para la puesta en marcha de la acción transformadora.

La **comunicación** orientada por la GSI procura procesos de información, formación y sensibilización, orientados por la comunicación para la acción. La comunicación, entendida como una manera de convertir el acto comunicativo en un acto político que fortalece la autonomía, busca que cada vez más las ciudadanas y los ciudadanos

109 Alcaldía Mayor de Bogotá, SDIS, SDS, UT Grupo Guillermo Fergusson-Corporación Nuevo Arcoiris. Caja de Herramientas Gestión Social Integral. Módulo Investigativo. Bogotá, D. C., 2009, p. 4.

110 Ibid., p. 4.

111 Ibid., p. 4.

112 Ibid., p. 5.

apropien y afiancen la capacidad de gestión con base en los valores y los principios de construcción de lo público, la exigencia de derechos y el desarrollo de sus territorios según sus aspiraciones y sus deseos.

En el desarrollo de la estrategia se hace énfasis en la implementación de los procesos de comunicación necesarios para la comprensión, la asimilación y la apropiación de los contenidos, orientados por unos principios esenciales:

- ♦ [...] transformar el enfoque de la comunicación, de forma que trascienda de lo informativo a generar procesos de diálogo, retroalimentación, participación, formación y sensibilización¹¹³.
- ♦ La comunicación será instrumento a través del cual cada individuo y cada comunidad puede contarse a sí misma; pero también medio a través del cual puede entender los procesos que los afectan, desde sus causalidades hasta sus expresiones últimas¹¹⁴.
- ♦ [...] la comunicación adquiere mayor dimensión y significado en la medida en que visibiliza a los actores, le da lugar a sus universos y permite verse reflejado en la mirada del otro, reconocer sus necesidades y en las respuestas que ese otro da a sus necesidades¹¹⁵.

En relación con los **sistemas de información, seguimiento y monitoreo**, la GSI se propone incorporar la perspectivas del monitoreo crítico en oposición a los esquemas clásicos, donde no se comprenden fácilmente los resultados de la ejecución de las políticas sociales, y anclarlo a la gestión territorial y poblacional.

El ejercicio de monitoreo y evaluación busca promover el debate de las políticas públicas, crear espacios de diálogo con las comunidades, promover las respuestas integrales y evaluarlas según sus efectos en el bienestar y la calidad de la vida de la población en el territorio, orientados a:

113 Alcaldía Mayor de Bogotá, SDIS, SDS, UT Grupo Guillermo Fergusson-Corporación Nuevo Arcoiris. Caja de Herramientas Gestión Social Integral, Módulo Comunicativo-Pedagógico, Bogotá, D. C., 2009, p. 3.

114 Alcaldía Mayor de Bogotá. Ruta de la Estrategia Promocional de Calidad de Vida y Salud. Construcción de Procesos Comunicativos. Dirigido a las servidoras y servidores públicos, Secretaría Distrital de Salud, Bogotá, D. C., p. 7.

115 *Ibid.*, p. 7.

- Observar el comportamiento de los problemas en los territorios, así como el seguimiento y la evaluación de las acciones acordadas socialmente, base fundamental para la toma de decisiones y los ajustes necesarios.
- La medición de resultados entre las necesidades expresadas por los individuos y los grupos comunitarios, y las respuestas integrales implementadas.
- El ajuste institucional de las intervenciones de acuerdo con las necesidades expresadas por los individuos y los grupos en los territorios.
- Evidenciar cambios en las condiciones de calidad de vida en la perspectiva de garantía de derechos.
- Posicionar sistemas de información y monitoreo de base territorial, basados en indicadores de calidad de vida y garantía de derechos.

Los proyectos integrales deben ser diseñados a partir de la identificación de las necesidades sociales que se expresan en la ciudad como limitantes para el desarrollo integral y el ejercicio de la autonomía.

En tal sentido, las respuestas integrales están dirigidas al desarrollo de las capacidades de las personas y el adecuado uso de los recursos disponibles. “Los proyectos para el desarrollo de la autonomía son proyectos a través de los cuales se busca combatir las causas y determinantes que impiden el pleno disfrute de cada uno de los derechos sociales, de manera continua y permanente desde la gestación hasta la muerte”¹¹⁶.

Quinto componente: presupuestos adecuados a las necesidades

La GSI valora los presupuestos adecuados a las necesidades como un componente vital “[...] dado que la Estrategia demanda que se consoliden los recursos para las acciones en los territorios”¹¹⁷.

Como una primera fase del ejercicio de presupuestos ajustados a las necesidades se plantea “[...] fomentar el debate público y distribución de los recursos de la ciudad, particularmente los asignados para la política social, buscando la forma de obtener en el debate local y nacional los recursos que faltan”¹¹⁸. Se incorporan así la discusión

116 De Negri, Armando. Conferencia: la participación desde el enfoque promocional de calidad de vida, 28 de agosto de 2004.

117 Caja de Herramientas. Módulo Conceptual, Op. cit., p. 22.

118 *Ibid.*, p. 22.

sobre la magnitud de la deuda social en los territorios y la construcción de planes integrales de bienestar para superarla.

La estrategia pretende arribar a la práctica de ciudadanía política de “presupuestos participativos”, para afianzar y consolidar la democracia participativa decisoria. Esto implica la descentralización administrativa y que haya espacios de participación dispuestos para hacer efectivo el ejercicio de ciudadanía decisoria en la orientación de los recursos públicos.

Los presupuestos participativos promueven valores colectivos y ciudadanos, horizonte compartido desde la GSI, y expuestos de la siguiente manera:

♦ **La participación directa de la población en decisiones sobre la inversión del Estado.**

El presupuesto participativo es un ejercicio práctico para poner en escena este tipo de retos, pensar el ejercicio del gobierno otorgando facultades de decisión a las comunidades, adecuando las instituciones del Estado para que estén cerca de las personas y transformando la cultura del clientelismo burocrático en la profesionalización del servicio público con funcionarios defensores y garantes de los bienes y actos públicos¹¹⁹.

♦ **Formación e incremento de las capacidades para el ejercicio de la libertad política y la construcción colectiva de lo público.**

Los presupuestos participativos pueden ayudar a la emergencia de una nueva ciudadanía, capaz de reconocer sus derechos y de exigirlos con sentido de interés público, es decir, no como realizaciones individuales sino como ejecuciones de carácter colectivo. Nueva ciudadanía capaz al mismo tiempo de asumir sus responsabilidades en la construcción del entorno socio-ambiental que desea para la realización de sus aspiraciones vitales [...]

El individualismo exacerbado, como uno de los signos más preocupantes en el actual desenvolvimiento cultural de las sociedades urbanizadas y globalizadas, puede tener en experiencias como las de los presupuestos participativos un contrapeso, al promoverse un nuevo ejercicio ciudadano que busca el

119 El Presupuesto Participativo. Una propuesta para radicalizar la democracia. *Ibid.*

contacto directo entre los diversos sectores sociales y de éstos con el Estado, para el logro de consensos de actuación con respecto a las obras y servicios necesarios al desarrollo equilibrado de las comunidades¹²⁰.

♦ **Gobernabilidad democrática para garantizar la eficiencia de las inversiones públicas, la transparencia de la gestión y el control de la corrupción.**

[...] El presupuesto participativo genera una nueva forma de conciencia ciudadana a través de la democratización de las decisiones y de la información sobre las cuestiones públicas. Es dentro de este proceso que la gente comprende las funciones del Estado y sus límites y comienza a decidir con conocimiento de causa. Se constituye un espacio abierto y surgen las condiciones para la formación de un nuevo tipo de ciudadanía: una ciudadanía activa, participativa, crítica, que se diferencia de la ciudadanía tradicional, de las demandas individuales, la de las sublevaciones aisladas e improductivas¹²¹.

♦ **Movilización y concertación de los recursos públicos para satisfacer las necesidades de la población en el territorio; es decir, para el logro de los objetivos colectivos de calidad de vida y bienestar, que, a su vez, se establecen mediante procesos de concertación social y pública.**

Los alcances de la Bogotá Positiva

Con la reforma administrativa las instituciones distritales ven fortalecidas sus funciones, sus competencias y sus instancias de coordinación sectorial. La administración tiene una clara orientación en pro de garantizar los derechos, y se instituye la GSI como estrategia de gestión de acciones públicas integrales para garantizar los derechos, mejorar las condiciones de calidad de vida de las poblaciones en los territorios y hacerlas partícipes en las decisiones públicas que potencien el desarrollo humano.

La GSI, como estrategia de gestión pública, afianza la legitimidad de los gobiernos locales al gestar acciones de mejoramiento de la calidad de vida, así como el desarrollo social y territorial, con formas renovadas de relación entre la comunidad y las

120 Convenio de Asociación SDS/SDIS-UT-GGF/CNAI. Los presupuestos participativos: experiencias de participación y democracia. Documento no publicado, 2009, p. 5.

121 *Ibid.*, p. 6.

instituciones. Su desarrollo permitió hacer una lectura colectiva (inicialmente entre las instituciones, y posteriormente, con las comunidades), sobre las condiciones particulares de los territorios sociales, con la perspectiva de conocer la situación de derechos, las inequidades, las desigualdades sociales y las experiencias de acciones entre comunidades e instituciones.

Un hecho destacado de la administración Moreno-López fue la expedición del Decreto 101, que fortaleció el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades. Desde 2009 se define la inversión territorializada en las localidades del conjunto de sectores de la administración, un paso trascendental en la desconcentración de funciones y en la asignación de los recursos públicos para contribuir al desarrollo territorial y local.

3

La apuesta metodológica de la GSI

La apuesta metodológica de la GSI

Wilmer Mora Hernández*

Los desarrollos metodológicos que se impulsaron desde la estrategia de GSI para su implementación incluyen cuatro procesos fundamentales: sensibilización y consenso para el desarrollo de la GSI; lectura de necesidades sociales; diseño de respuestas integrales, y gestión necesaria para el logro de las respuestas.

Cada proceso metodológico descrito da cuenta de su intencionalidad a la luz de los lineamientos conceptuales que orientaron la estrategia (perspectiva de derechos, enfoque poblacional y territorial) y expone un balance del recorrido de la experiencia desarrollada en 3 de las 20 localidades de la ciudad (Bosa, Kennedy y Suba), que muestra retos, perspectivas y limitaciones, lo cual permite tener una mirada comprensiva de cómo se operó la estrategia de GSI en Bogotá.

Finalmente, se refieren aquí las instancias de coordinación a través de las cuales se dispusieron los referentes tanto conceptuales como de operación metodológica, y se reconocen la dinámica local de organización gubernamental y la puesta en marcha de escenarios que animaron la participación activa de las comunidades.

* Político de la Universidad Nacional de Colombia, Gestor en la implementación operativa y metodológica de la estrategia de Gestión Social Integral en las Localidades de Rafael Uribe Uribe, Usme, Sumapaz y Suba, Miembro de la Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson.

Esquema 1. Procesos de la Gestión Social Integral (GSI) ¹²²



PRIMER PROCESO: SENSIBILIZACIÓN Y CONSENSO PARA EL DESARROLLO DE LA GSI

El proceso de sensibilización y consenso desarrolla las condiciones de operación de la GSI en la ciudad. Dentro del marco de los principios políticos y de gestión del plan de gobierno “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor” se retoman los enfoques de derechos, poblacional y territorial en las localidades, para conformar los territorios sociales y organizar los equipos territoriales de las servidoras y los servidores, de acuerdo con la decisiones locales.

El proceso de sensibilización y consenso desarrolla el aprestamiento de las instituciones para centrar la gestión en el abordaje de poblaciones, definir las unidades sociales territoriales y reorganizar la gestión institucional territorial en función de la garantía de los derechos.

Dentro del marco del gobierno “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor” (2008-2012) se llevó a cabo el convenio de asociación entre las secretarías distritales de Inte-

¹²² Basado en Cuaderno de Trabajo. Herramientas Metodológicas para la implementación de la Gestión Social Integral en el Distrito Capital. Desarrollado en el marco del convenio de Asociación 3972-1322. 2009. SDIS- SDS/ UT GGF-CNAI.

gración Social y de Salud, y la Unión Temporal Grupo Guillermo Fergusson y la Corporación Nuevo Arco Iris, que impulsó procesos y desarrolló marcos conceptuales y metodológicos para la implementación de la estrategia, en coherencia con la filosofía y la estructura programática del plan en mención. De manera paralela a la experiencia institucional de la GSI, la Fundación Social desarrolló los Planes Estratégicos Zonales. En este apartado vamos concentrarnos en la orientación metodológica de la GSI.

En dicha alianza se desarrollaron acciones de asistencia técnica, acompañamiento y formación, dirigidas a servidoras y servidores, y a actores sociales.

El proceso de formación estuvo centrado en los referentes conceptuales, claramente expuestos por la administración en su compromiso con avanzar en la garantía, la protección y la restitución de los derechos, así como la indicación expresa de garantizar los derechos de forma diferencial y proporcional, de acuerdo con el ciclo vital, el género, la etnia, la condición socioeconómica, la discapacidad o el desplazamiento, entre otros, con el fin de mejorar la calidad de vida en los territorios de la ciudad.

Estos referentes conceptuales se dispusieron para que las instituciones, centradas en los derechos, abordaran a la población en el territorio y analizaran de forma comprensiva y crítica las necesidades sociales para explicar las desigualdades y las inequidades entre poblaciones y territorios, buscando transformar la oferta de programas preconcebidos en respuestas integrales diseñadas con los actores sociales.

En resumen, los conceptos que orientaron el proceso de aprestamiento conceptual estuvieron centrados en los referentes de derechos, y en los enfoques de equidad y diferencial por condiciones de población y territorio, para avanzar en el ejercicio de la autonomía individual/social profundizando el modelo de gestión pública a través de los cinco componentes de la GSI.

El siguiente cuadro sintetiza los conceptos que ordenaron los contenidos en el proceso de formación:

Cuadro 5. Proceso de aprestamiento conceptual

Conceptos ordenadores	Calidad de vida	GSI
<ul style="list-style-type: none"> • El carácter universal, integral y equitativo de los derechos. • El estado como garante de derechos. • Políticas Públicas/Políticas Sociales. • La deuda social. • La fragilidad social. • Diferenciación por ciclo vital, género, etnia, discapacidad entre otros. 	<p>Las cinco esferas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Individual, donde se habla de autonomía. • Colectiva, para hablar de equidad • Institucional, para abordar conceptos como participación y transectorialidad. • Ambiental, para hablar de la sustentabilidad con el ambiente. • Subjetivo, construcción de imaginarios sociales, culturales y defensa de lo público. 	<p>Los cinco componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Territorio. • Transectorialidad. • Participación decisoria. • Desarrollo de capacidades. • Presupuestos participativos.

Fuente: Caja de Herramientas. Módulo Metodológico. SDIS-SDS 2009.

Caracterización de actores institucionales, sociales y económicos

La caracterización de los diversos actores sociales, públicos y privados en los territorios fue el primer paso para determinar cómo se organizan las localidades y sus territorios de acuerdo con intereses, recursos de poder y capacidad de incidencia política de las comunidades en la orientación del desarrollo territorial.

Esta caracterización dedicó particular atención a identificar los intereses y los recursos de poder entre los actores, para evidenciar las asimetrías en la orientación de las decisiones y la distribución de los recursos, la concentración o dispersión de la gestión de las instituciones, y la capacidad de incidencia que tienen los grupos y las organizaciones para presionar cambios en la vida social del territorio; todos ellos, aspectos centrales en la democratización de las relaciones entre la sociedad y el Estado.

El propósito de la identificación de los contextos y las relaciones entre actores públicos, privados y sociales permitió elaborar líneas de base para conocer: el estado de las localidades; los desarrollos de experiencias de gestión local en asuntos referidos a la organización territorial; la coordinación o no de la gestión institucional; la capacidad de incidencia de las organizaciones en la orientación de las políticas; la distribución, y las prioridades en la asignación de los recursos públicos. En el desa-

rollo de este ejercicio se elaboraron 20 líneas de base¹²³, una por cada localidad, que analizan la información ofrecida por diagnósticos locales, agendas sociales locales y territoriales, planes de desarrollo, y fichas de caracterización poblacional y territorial, entre otros estudios locales.

El siguiente cuadro reseña los actores estratégicos caracterizados y algunos elementos que se tuvieron en cuenta para identificar las dinámicas sociales, políticas y económicas en las localidades.

Cuadro 6. Elementos para caracterizar los actores estratégicos locales	
Actores estratégicos	Elementos a caracterizar
<ul style="list-style-type: none"> Gobiernos locales: actores y sectores. Agentes económicos a nivel local. Agentes políticos a nivel local. Organizaciones sociales y comunitarias. Organizaciones no gubernamentales. Otros actores. 	<ul style="list-style-type: none"> Intereses que ordenan sus acciones. Visión de la localidad con criterios territoriales y poblacionales reconociendo las condiciones diferenciales de calidad de vida. Capacidad y calidad de la intervención en los territorios con las poblaciones. Características organizativas de las poblaciones en el territorio. Grado de incidencia de la participación social y comunitaria para la toma de decisiones. Potencialidades y problemáticas territoriales identificadas. Valoración de la dinámica política en la localidad. Otros elementos.

Fuente: Elaborado por el equipo de sistematización a partir del instrumento básico de gestión social integral en los territorios, 2008.

Definición y caracterización de los territorios sociales

La definición de los territorios sociales que se acordó en los Consejos Locales de Gobierno buscó que la administración local, al definirlos, estableciera los acuerdos para su abordaje de manera articulada y conjunta. Los referentes para la definición territorial se sustentaron en la organización social, política, económica, geográfica y ambiental en las localidades. El criterio general para definirlo explica que “un territorio será aquel que disponga de características similares de calidad de vida para

123 Las líneas de base caracterizan las condiciones particulares de los territorios sociales, uno de los productos del convenio 2978 “Construcción de un marco conceptual y diseño de herramientas para la implementación de la Estrategia de Gestión Social Integral como expresión de desarrollo local y Distrital, en coherencia con el plan de desarrollo Bogotá Positiva”. Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Salud Unión Temporal Grupo Guillermo Fergusson-Nuevo Arco Iris. 2009.

la población que lo habita”¹²⁴. El territorio social trasciende lo físico para expresar el entramado de relaciones sociales de los diferentes actores que lo habitan.

Cuadro 7. Elementos para la caracterización territorial	
Caracterización territorial	
En términos de diferencias observables en la calidad de vida de la población, ¿Cómo puede ser dividida la localidad por territorios?	<ul style="list-style-type: none"> Los límites en términos de área habitacional, industrial y comercial La ubicación de la población en el territorio por ciclo vital (niños y niñas, jóvenes, adultos o viejos y viejas). La distribución de la población en los territorios-densidades y los factores que la determinan. Características del grupo o grupos que lo habitan: género, etnia (indígenas, afrodescendientes, ROM o gitanos), condición socioeconómica, discapacidad, ruralidad. Condiciones ambientales y del hábitat. Zonas consideradas críticas: lugares, personas y descripción general de la problemática. Dotación de servicios (bienestar, salud, educación, recreación, públicos domiciliarios).

Fuente: Equipo de sistematización a partir del instrumento básico para gestión social integral en los territorios, 2008.

El abordaje territorial es uno de los aspectos destacados por las comunidades y las instituciones en la implementación de la GSI: para la comunidad, es un avance el acercamiento institucional a los territorios, comprender con ellos lo que acontece en sus vidas. Esta orientación territorial permitió conocer las particularidades territoriales y los contextos sociales:

[...] A mí me parece que para lo innovador es que antes se veían las problemáticas a término general, entonces ahora van por territorios y ven la problemática que tiene cada territorio, porque es que antes se veía desde la institución y sólo la institución, en cambio ahora se desplazan a los territorios, las organizaciones todos y vemos las problemáticas que en realidad hay en ese territorio [...] Aunque hay unas problemáticas que sí son comunes; hay unas problemáticas que sólo son de ese territorio, a mí eso me parece importante. (Grupo Focal Localidad de Suba)¹²⁵

124 Alcaldía Mayor de Bogotá, SDIS, SDS, UT Grupo Guillermo Fergusson-Corporación Nuevo Arcoiris. Caja de Herramientas Gestión Social Integral. Módulo Metodológico. Bogotá, D. C., 2009, p. 8.

125 Grupo Focal Localidad de Suba. Ver Anexo 3.

Con el desarrollo de la gestión territorial las instituciones ampliaron el horizonte de observación incorporando nuevos referentes de análisis para la acción; así no solo se obtiene una mejor comprensión de la realidad social, sino, además, se establecen renovados lazos con la comunidad y se procuran cambios en la forma de intervención.

[...] creo que una apuesta interesante de esta estrategia es la división por territorio social, teniendo en cuenta que cada territorio tiene unas características demográficas pero también sociales particulares a cada territorio y a los habitantes de cada espacio; y esto permite que las lecturas sean particulares, que las necesidades sean particulares y así mismo la intervención a las mismas y la inversión de los recursos. (Grupo Focal Suba)

[...] se empezó a reconocer más las localidades, el hecho de estar en una localidad no le daba la autoridad para reconocer el territorio creo que eso facilitó, las personas ya conocen los territorios, los barrios, sus líderes eso en términos creo que fue un avance. La forma de relacionarnos fue absolutamente diferente. Yo estoy convencida, como subdirectora creo en la Gestión Social Integral pero creo que debe haber voluntades políticas, al interior y al exterior. (Grupo Focal Secretaría Distrital de Integración Social)¹²⁶

La definición de los territorios estuvo más orientada por los criterios institucionales. La presencia o no de las diferentes instituciones, las coberturas de los programas desarrollados por estas y las limitaciones en la asignación de talento humano, entre otras razones, explican la dificultad para reconocer territorialidades desde las condiciones de vida y bienestar.

Por estas razones se optó por que fueran las UPZ las unidades de referencia de las autoridades locales para decidir dichos territorios; una decisión donde el peso de la planeación administrativa fue fundamental. Cambios y variantes a esta definición de los territorios se dio en aquellas localidades que impulsaron procesos de consulta ciudadana; como era de esperarse, allí emergieron valores de identidad y pertenencia redefiniendo la conformación territorial, que fue opuesta a los criterios administrativos y políticos.

126 Grupo Focal Secretaría Distrital de Integración Social. Ver Anexo 3.

En este contexto, la administración de la ciudad durante el periodo del gobierno Moreno define 88 territorios sociales, resultado de los acuerdos de las autoridades locales, y, en gran medida, resultado de la sumatoria de las UPZ.

Ahora bien, no obstante hubo una orientación de la gestión hacia lo territorial, se presentaron limitaciones al ejercicio, lo que se constituye en un desafío para la gestión pública. En ese sentido se hace necesario profundizar, de manera sostenida, en el conocimiento de condiciones de vida desde el territorio, para comprender lo que acontece en el territorio con las personas:

[...] el proceso de identificación y caracterización del territorio social creo que es una deuda enorme del proceso GSI porque tal como se puso en marcha no sé si los tiempos o el recurso, en fin, no terminó o se acabó y optaron por convertir en territorios sociales la unión de UPZ y ya. Y ahí se pegó una con la otra. Hay excepciones, dos o tres en la localidad, que se metieron unos barrios de una UPZ con los barrios de otra UPZ. Y esa es una deuda fundamental porque ese es un trabajo muy largo y muy dispendioso, la identificación y caracterización de un territorio social, es bastante largo. Se decidió por UPZ que ya estaba hecho por Planeación y la lógica de eso es uso de la tierra pero no más. Esa es una deuda que debemos desarrollar. (Grupo Focal Secretaría Distrital de Salud)¹²⁷

Desde el enfoque territorial es necesario incorporar los elementos de pertenencia e identidad con el territorio, por ser esta una construcción social que trasciende el espacio físico e incluye lo humano, lo colectivo, lo cultural y lo ambiental; en este sentido, se requiere profundizar aún más en el reconocimiento de las territoriales existentes, y así lo demuestra la consulta a las comunidades.

Algunas experiencias locales demandan una caracterización más detenida de territorios sociales, que permita, además, entender el significado y las implicaciones de la territorialidad en las condiciones de vida para la gestión institucional.

[...] Pero cuando nosotros nos vamos a lo que es el sentido del territorio social encontramos un territorio que se llama Verbenal Occidental que tiene un barrio que es La Alameda, que es estrato cinco con pinta de quince y en la parte de atrás un barrio que es Lijacá que es dos (estrato dos) y que

127 Grupo Focal Secretaría Distrital de Salud. Ver Anexo 3.

tiene realidades absolutamente distintas. Y queremos convocarlos para que trabajen juntos en sus realidades sociales pues no, eso no. En este momento no va ocurrir y entonces para mí si es una necesidad urgente eso ocurre en varias partes de la localidad. (Grupo Focal SDS)

Conformación de equipos territoriales transectoriales

Tras la definición de territorios sociales las instituciones conformaron equipos de gestión intersectorial de servidoras y servidores por cada uno de ellos, lo que implicó cambios en la estructura funcional de la Secretaría Distrital de Integración Social y el afianzamiento de los procesos territoriales impulsados por la Secretaría Distrital de Salud desde años atrás, un compromiso decidido de los sectores por llevar a cabo la gestión territorial. Los otros sectores administrativos (en parte, por el limitado número de referentes en el territorios) encontraron maneras diferentes para participar, como coordinadores de algunos territorios o definiendo criterios para gestar la estrategia en los espacios de conducción local, los consejos locales de gobierno y el consejo local de política social.

Estos equipos territoriales fueron integrados por representantes de los sectores con presencia local, y entre los cuales se destacaron:

- La alcaldía local, como director de la administración pública y máxima autoridad local.
- El sector salud, a través del hospital local.
- La Subdirección Local de Integración Social, como rector de política social.
- El sector educación, a través de sus representantes, sus directivas y sus coordinadores.
- El IDPAC, como actor promotor de la participación en cada uno de los territorios.
- La Secretaría de Gobierno, con sus gestores de mujer y género, de seguridad y de convivencia.
- El IDRD.
- La Secretaría Distrital de Movilidad.
- La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.

Igualmente, sobresalieron instituciones del orden nacional, tales como:

- El ICBF, como parte del componente de atención a la infancia y la familia.

- La Policía Nacional, como parte del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes.

La finalidad de estos **equipos territoriales transectoriales** fue adelantar un trabajo colectivo en los territorios sociales, para materializar la presencia del Estado mediante la coordinación de acciones con las comunidades profundizando en el conocimiento de las realidades territoriales con diferentes técnicas de investigación social, analizando la oferta en relación con la respuesta necesaria y agenciando la construcción participativa de las agendas territoriales.

El ejercicio de los equipos institucionales en los territorios permitió repensar la presencia de la administración en los contextos cotidianos de vida de las personas; y cuestionó, de paso, la acción aislada y la ejecución de proyectos específicos, lo que implica un cambio fundamental en la orientación de la gestión institucional desarrollada en la ciudad durante los últimos años.

En el trabajo de los equipos territoriales se destacan: el encuentro de saberes y conocimientos entre los sectores públicos; la construcción conjunta de visiones del territorio, y la acción conjunta entre comunidades e instituciones para emprender acciones colectivas como experiencias que resignifican el papel institucional en la construcción de referentes de gestión.

Otro aspecto que cabe reconocer es la tensión permanente entre la oferta institucional, que no necesariamente responde a las necesidades reconocidas por la comunidad; ello propone retos en la orientación de las políticas en materia social.

Además de estos desarrollos, los equipos territoriales:

- Promovieron el liderazgo metodológico en las mesas territoriales.
- Desarrollaron la lectura integral de necesidades y potencialidades, así como su problematización.
- Aportaron a la construcción colectiva de referentes de gestión para resolver situaciones concretas, que no demandan grandes recursos de inversión, sino el compromiso de trabajar con las comunidades en sus espacios de vida.
- Desarrollaron acciones conjuntas con las comunidades para recuperar y resignificar espacios de los territorios mediante estrategias de reconstrucción del tejido social.

- Contribuyeron al reconocimiento de una visión integradora e integral de las problemáticas y de las perspectivas de intervención y de construcción de agendas sociales territoriales.
- Lideraron y difundieron los alcances durante los procesos desarrollados ante los escenarios locales, como el Consejo Local de Gobierno, el Consejo Local de Política Social, las JAL y otros espacios.

Logros del trabajo de los equipos institucionales en el territorio

Para las comunidades el trabajo de los equipos territoriales permitió que las instituciones fueran más cercanas a sus realidades territoriales y sociales. Los grupos de líderes consultados reconocen que las instituciones están más prestas a tener en cuenta la voz y las necesidades comunitarias en los territorios, así como recoger sus expectativas y sus propuestas.

[...] Yo pienso que unas de las innovaciones también es el desplazamiento de los diferentes funcionarios a los territorios porque antes no era así. Ver un funcionario de las diferentes entidades digamos en el territorio era muy difícil, todo se concentraba acá [refiriéndose al centro de Suba]. Una de las innovaciones es que los funcionarios se desplazan a los diferentes territorios, a los diferentes barrios no importa lo lejos que sea, allá llegan. Eso es innovador porque antes no se veía eso [...]. Por ejemplo yo veo que se desplaza Bienestar Familiar, el Hospital de Suba, la Secretaría de Integración, el señor del IDPAC, me los encuentro constante a todos, o sea, es ver como se ha desprendido un poco [la] “burocracia” y se ha desplazado digamos a los barrios para poder cumplir con esas inquietudes sociales más acordes a lo que se necesita, porque se genera más confianza en la comunidad, eso es lo que yo veo desde mi punto de vista. (Grupo Focal Suba)

[...] Mire, antes las instituciones o las personas que iban delegadas de las instituciones llamaban a la comunidad, hablaban ellos, exponían ellos, lo que ellos dijeran estaba bien hecho, no había concepto de la comunidad, no se tenía en cuenta a las comunidades. En el momento se está cambiando por qué, porque se está viendo que las instituciones están llegando pero ellas están diciendo bueno nos vamos a reunir; nosotros queremos que nos planteen X o Y problema. Que ustedes mismos se den cuenta dónde está esa falencia, qué podemos hacer por ella, cómo la podemos viabilizar tanto de parte de la misma comunidad como de parte de las instituciones [...]

A parte de eso que no vimos las instituciones como la institución allá y nosotros como comunidad acá. Vimos las instituciones que podíamos hablar como con confianza, que nos explicarán ciertas cosas que no entendíamos por ejemplo como con Bernardo, Sofía, Manuel, Abel todos ellos para que estuvieran pendientes y se portaron muy bien con nosotros. Vivimos el proceso como de otra manera como algo amigable como algo chévere. (Grupo Focal Localidad de Bosa)¹²⁸

[...] Antes las instituciones estaban súper arriba manejadas por unos sabios de los sabios y dirigidas por sabios; decían políticas al pinochazo a partir de los sabios. Ahora las instituciones están abajo aterrizadas en la comunidad, en las comunidades, en el territorio. (Grupo Focal Bosa)

[...] Pero esto ha seguido cambiando, evolucionando, hoy en día se trata al institucional normal y bien, chévere. Para poder uno llegar a decirle oiga definitivamente en el territorio todo el mundo está dando capacitación que hartera, uno no sabe dónde debe ir, si, finalmente es cierto. Cómo están gastando los recursos entonces ya tenemos una conciencia de que diablos, si cuatro instituciones están invirtiendo en un curso de participación podríamos hacer una cosa mucho más fuerte para que impacte en la comunidad, cierto. (Grupo Focal Localidad de Kennedy)¹²⁹

[...] Es un éxito porque eso de ponerse la camiseta lo que yo digo no solamente de los líderes sino de los funcionarios, si las personas de los barrios ven que bajan los funcionarios trabajan, lideran, organizan, eso causa un impacto, al tiempo va hacer lo que decía aquí la compañera, uno se va empujando, uno se va apropiando de esa situación, entonces uno va a defender los territorios, uno va a defender el parque, si uno ve que alguien está pintando el parque que lo está deteriorando, oiga no dañe el parque, que ese parque lo recuperamos hace poco. (Grupo Focal Suba)

128 Grupo Focal Localidad de Bosa. Ver Anexo 3.

129 Grupo Focal Localidad de Kennedy. Ver Anexo 3.

SEGUNDO PROCESO: LECTURA INTEGRAL DE NECESIDADES SOCIALES

Este proceso promueve la construcción social del conocimiento al integrar experiencias, saberes y conocimientos comunitarios en la comprensión de la realidad social tal como ella es.

La construcción de conocimiento social se favorece con la propuesta metodológica de leer conjuntamente la realidad, pues reduce la distancia entre la institución y la ciudadanía; así lo reconocen los servidores públicos consultados:

[...] A las instituciones nos cuesta todavía y nos ha costado mucho hacernos conscientes de eso y eso es un avance grandísimo, es un punto de partida para poder sentarse con el otro y decir ahora si hacemos lo que se llama en los documentos el diálogo de saberes, para hacer diálogo de saberes usted primero tiene que partir del hecho de que no se las sabe todas, sino que aquí todos sabemos un poquito. (Grupo Focal Bosa)

El análisis colectivo de la realidad profundiza en la explicación de las necesidades sociales; además, relaciona las condiciones de ocupación, ingresos, niveles educativos y patrimonio material, todas las cuales definen la posición social de individuos/grupos con la garantía o no de los derechos y los daños, que, a su vez, son la expresión de las desigualdades y las inequidades. Este análisis complejo explica el impacto y las consecuencias que la realidad tiene, en términos de bienestar y calidad de vida para las personas.

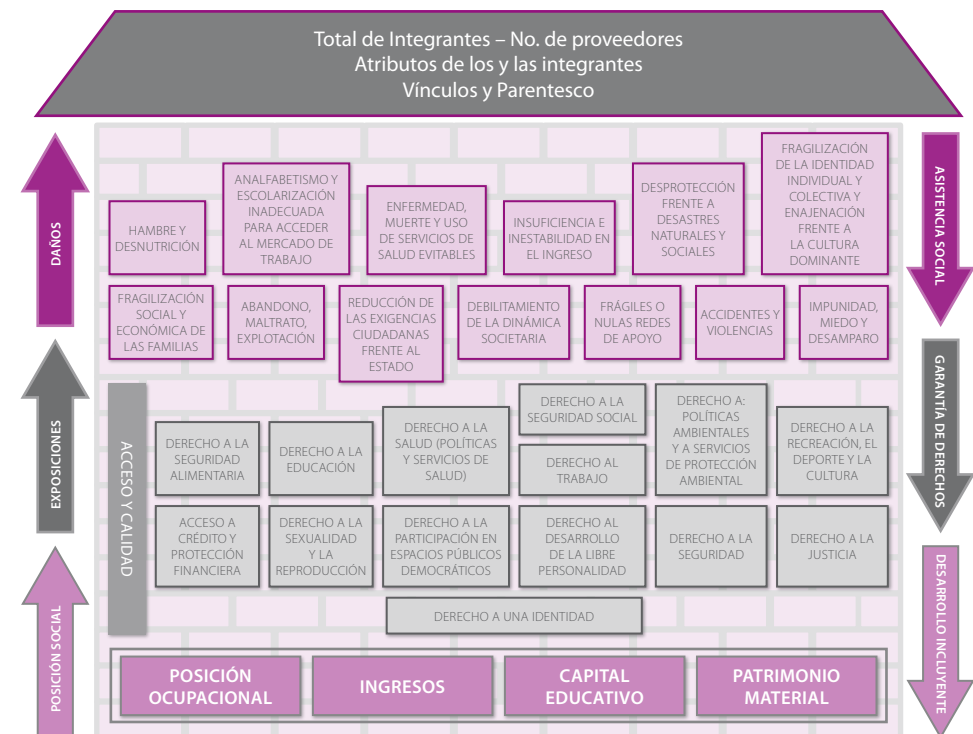
Esta lectura pretende explicar la naturaleza de las necesidades, así como su presencia y su permanencia, desde una mirada comprensiva de las relaciones de poder que determinan las condiciones de vida de las personas; además, recoge la forma como las comunidades identifican, comprenden y enfrentan cotidianamente sus necesidades, al igual que la forma como las instituciones las interpretan y las abordan, pues en el contraste de estas dos miradas se observan distancias entre la respuesta que es necesaria y la respuesta ofertada.

Esta perspectiva del análisis social evidencia situaciones de inequidad por cuestiones de géneros, generación, condiciones socioeconómicas, geográficas y étnicas, entre otras; además, relaciona la inequidad y la desigualdad con los contextos económico, político, cultural, geográfico y ambiental, así como las exposiciones dife-

renciales asociadas a la falta de protección social o de garantías de derechos, que restringen el desarrollo de las capacidades y las libertades de las personas.

Esta forma de pensamiento complejo implica un análisis lo más amplio posible desde los diversos actores; el diálogo entre ellos es la posibilidad para contrastar, complementar y relacionar las causas que en esa realidad se perciben. Este ejercicio permite evidenciar lo que está oculto tras la mirada binaria de la causa-efecto que aísla los eventos de la realidad, para generar aprendizaje colectivo sobre qué pasa, por qué pasa y cómo afecta a las personas; todo ello, con el fin de gestionar acciones que contribuyan a romper las cadenas de injusticia, desigualdad e inequidad.

Gráfico 1. Análisis de determinación social y marco de gestión



Fuente: Grupo de análisis y Programación Secretaría Distrital de Integración Social, 2009.

Se destaca el avance en la comprensión de las condiciones de calidad de vida desde la complejidad: “es intentar integrar el paradigma de la complejidad en los procesos de la administración y la planeación, que históricamente no se dan, trabajamos un proceso lineal de causa y efectos y no las relaciones que tiene con todo el territorio”. (Grupo Focal SDS)

Por otra parte, la lectura identifica todo aquello que permita a las personas desarrollar al máximo posible sus capacidades y sus potencialidades humanas; por tanto, no se refiere únicamente a las carencias, las privaciones económicas, las brechas o el déficit de las respuestas sociales e institucionales, sino que incorpora la perspectiva de autonomía y dignidad conforme a los contextos, las expectativas y las aspiraciones sociales y culturales de cada uno y de todos.

Un elemento central de la lectura es el efecto movilizador en las comunidades, por cuanto estas definen derroteros de acción colectiva para la transformación social de los territorios; al conocer qué está pasando, por qué se perpetúan los problemas y se establecen rutas de mejoramiento orientadas por la gestión social del bienestar.

A partir de lo anterior se identifican núcleos problemáticos y temas generadores para superar tales situaciones con respuestas integrales. La lectura promueve el desarrollo incluyente de los habitantes en los territorios, desarrolla procesos de planeación participativa a través de la agenda social, territorial y local, que dará cuenta de las acciones y los compromisos de todos los actores institucionales, comunitarios, privados y académicos para transformar la realidad hacia mejores estados de bienestar.

Este análisis integral de lo social trata de abrir caminos posibles, de construir mejores respuestas para obtener cambios y transformaciones en la vida social logrando equidad en las condiciones de calidad de vida, con el imperativo ético de erradicar las brechas de la desigualdad.

En síntesis, es en la lectura de necesidades sociales del territorio donde se combinan los análisis críticos y de contexto político con los de tipo económico, social, cultural y ambiental, para explicar los determinantes sociales de la calidad de vida con la perspectiva de los derechos. Esta lectura explica los nexos entre las causas de los problemas y centra la atención en las condiciones estructurales para modificarlas con medidas de política pública, buscando ajustar la oferta institucional hacia respuestas integrales para el ejercicio pleno de los derechos.

La lectura integral de necesidades se documenta en narrativas por territorio

La lectura de necesidades se documenta de forma cualitativa en un instrumento denominado narrativa de los territorios, que busca comprender cómo se vive en los territorios, qué relaciones se tejen en él y cuáles son los problemas y los temas que movilizan tanto a los habitantes como a las instituciones.

La narrativa da cuenta de las necesidades humanas/sociales con perspectiva de derechos; además, comprende y explica las razones por las cuales no se garantizan los derechos, y pregunta por la magnitud de las inequidades y las desigualdades perpetuadas allí. Igualmente, da cuenta de la deuda social acumulada en el territorio, de tal manera que se convierten en instrumentos de movilización social.

La unidad de análisis es el territorio social acordado por los gobiernos locales, y busca enriquecer la visión del Estado y de las comunidades sobre la realidad. En ese sentido, la lectura integral lee la historia de las personas y el territorio, y reivindica los lenguajes de las diferentes culturas y poblaciones que lo habitan.

En las narrativas se caracterizan y se contextualizan las relaciones políticas, sociales, económicas, ambientales, geográficas, culturales y de poder, presentes en el territorio; también analiza la posición social de los grupos y los individuos de acuerdo con la garantía o no de los derechos humanos. Es un ejercicio de construcción de conocimiento social que, reivindicando la voz popular y colectiva, reconoce a las personas en el territorio, recupera la historia, la organización y movilización social, para llevar a cabo procesos de desarrollo social desde las comunidades y los barrios, y promueve la lectura crítica de los documentos producidos por los sectores para tener una visión de los territorios. El ejercicio busca caracterizar las condiciones de vida evitando las generalizaciones y haciendo una aproximación a las dinámicas más cercanas a los contextos de la vida vecinal, veredal y barrial.

La lectura social de los territorios muestra: las formas como se ha pretendido solucionar las necesidades; los recursos tanto institucionales como comunitarios; las formas de lucha social que se han generado para superarlas, y las potencialidades organizativas, económicas, técnicas y de todo orden que tienen los actores en su conjunto.

Los espacios de encuentro entre la comunidad y las instituciones permitieron ejercicios metodológicos del estudio social cualitativo, como recorridos a pie, ejercicios de cartografía social, entrevistas, historias de vida e historias barriales, entre otras.

Las prácticas de investigación se ven favorecidas con técnicas del estudio social, lo que puede dar una respuesta a la preocupación en algunas localidades, por recoger, de la mejor manera posible, las voces sociales en la lectura de realidades, necesidades y potencialidades, en ejercicios de retroalimentación permanente con las comunidades.

La lectura de realidades fue un proceso que se hizo con la comunidad, sí. Ese proceso de lectura de realidad se hizo mediante grupos focales, yo recuerdo, se hizo con entrevistas semiestructuradas, se hizo con recorridos y cartografía social y cada territorio tiene un documento que es bien rico en información frente a las necesidades. Ya después de eso se hizo una construcción de una agenda con cada territorio y se hizo un ejercicio de priorización de esas necesidades. Acá en la localidad salieron siete núcleos problemáticos pero por ejemplo en Tibabuyes se priorizaron cuatro. En Rincón se priorizaron otros diferentes y fue la comunidad, fue un ejercicio que se hizo en una mesa territorial la que priorizó sus necesidades. (Grupo Focal Suba)

Luego pasamos a una lectura de realidades que también fue un ejercicio muy juicioso de grupos focales, de entrevistas, de cartografía, sí. Y se consolidó pues todas esas lecturas, se construyeron los núcleos problemáticos, luego se hizo la priorización por territorio porque cada territorio decidió cuál era sus núcleos, pues más dolidos y empezamos a construir las agendas comunitarias. (Grupo Focal Suba)

Los resultados de la lectura integral de realidades, expresados en las narrativas, deben tener consistencia y coherencia internas, y ser aprobados por los miembros de las comunidades al sentirse reconocidos y recogidos en ellas. Solo así dicha lectura puede ser considerada como contexto inicial.

En medio del proceso desarrollado para implementar la estrategia durante la última administración, se promovió una secuencia metodológica para hacer la lectura de necesidades, que incluía:

- ◆ Recorridos por el territorio con ejercicios de cartografía social.
- ◆ Acopio de información institucional (pública y privada).
- ◆ Recolección de información de fuentes secundarias.
- ◆ Acopio de información sobre el proceso comunitario, por medio de entrevistas a habitantes y líderes.
- ◆ Lectura de necesidades sociales, tanto institucionales como comunitarias, y, de forma articulada, entre los dos actores.
- ◆ Articulación del documento narrativo que integra la visión tanto institucional como comunitaria, con la perspectiva de la matriz de derechos.

En síntesis, la lectura de realidades analizó la información institucional existente sobre el territorio; y, junto con los resultados de la cartografía social, los relatos de vida y las demás experiencias desarrolladas con las comunidades, buscó explicar las formas como las poblaciones viven, sus potencialidades y sus problemáticas.

Para lograr todo lo anterior resultó fundamental caracterizar el territorio y la población, a partir de:

- ◆ Las problemáticas y las potencialidades, por población y etapa del ciclo vital, a la luz de la matriz de derechos.
- ◆ Las soluciones que han dado más frutos a las comunidades.
- ◆ La coherencia entre las acciones y los intereses y necesidades de la comunidad.
- ◆ Los actores sociales, las organizaciones y las luchas urbanas: dinámicas generadas desde la cotidianidad de las organizaciones, dinámicas de movilización y articulación con otros procesos y dinámicas articuladas a iniciativas, programas y proyectos institucionales.
- ◆ Las relaciones de poder insertas en las dinámicas territoriales. Mecanismos a través de los cuales se expresan las relaciones de poder en lo local, en cuanto a dominación, negociación, legitimación y emancipación. Estrategias utilizadas por los actores para el ejercicio del poder: presión, represión, legitimación. Redes de relaciones de poder existentes en las localidades.
- ◆ Las dinámicas de la descentralización a escala local.
- ◆ Las acciones de participación de la administración distrital en la localidad y en el territorio: niveles, alcances, limitaciones, escenarios y metodologías. Definición de otras acciones estimuladoras y potenciadoras de la participación en lo local.

La lectura integral de necesidades problematiza la realidad y define los núcleos problemáticos

El análisis integral de las necesidades permite definir los **núcleos problemáticos**, entendidos como las situaciones en las que se muestra la realidad de individuos y grupos en el territorio en toda su complejidad, y se evidencia la condición frágil de los grupos poblacionales en el territorio, la exposición a la que están sometidos y el efecto social que la situación provoca. El análisis, además, define claramente cómo se expresan allí las condiciones de inequidad y de desigualdad.

Los núcleos problemáticos desplazan la lógica de identificar listas de problemas hacia ejercicios de problematización dirigidos a comprender el porqué de las situaciones, entender las causas que lo provocan, conocer su distribución y su magnitud.

Los problemas se analizaron a través de la garantía o no de los derechos, para lo cual se propuso una lectura desde los principios de integralidad, interdependencia, equidad y universalidad, con lo cual se evitó enunciar de listas de problemas sin ninguna relación.

En este ejercicio de problematización de la realidad se retomaron los núcleos de 15 derechos consensuados entre los sectores administrativos del distrito. Los núcleos de derechos fueron acordados por las entidades en el Distrito para profundizar en la garantía de estos, y se identificó el contenido jurídico de cada derecho; tal ejercicio se elaboró a partir de la revisión de la jurisprudencia de los tratados internacionales y el ordenamiento jurídico nacional.

Los núcleos de derechos fueron el sustento para realizar la problematización de la realidad con las comunidades sobre la base de los contenidos, las definiciones y los atributos de cada uno de los 15 derechos allí expuestos, y que se presentan a continuación (ver *Gráfico 2*).

Con base en los mencionados núcleos, la matriz de derechos fue la referencia para la problematización de realidades en los territorios sociales (Anexo 1).

La problematización de la realidad es un ejercicio central de la lectura integral de necesidades, porque permite comprender los problemas presentes en el territorio, y a quiénes y cómo se afectan las poblaciones de acuerdo con la etapa de ciclo vital: infancia, adolescencia, adultez y vejez; implica, a su vez, conocer la situación

particular de grupos indígenas, afrodescendientes, ciudadanos habitantes de calle, comunidad LGTBI y comunidades en situación de desplazamiento, entre otros grupos, para tener una visión diferencial de las condiciones de vida del conjunto de las poblaciones en los territorios.

Los problemas en la vida individual y social están relacionados entre sí, y el análisis busca comprender por qué se originan los problemas, y si la manera como se están abordando es la adecuada; es decir, si lo que se hace afecta positivamente, o no, las condiciones de vida individual, familiar y grupal.

En últimas, problematizar en la lectura de necesidades es entender las causas profundas de lo que sucede, saber a quiénes afecta y comprender por qué les afecta; solo si se logra tener esta comprensión pueden definirse claramente las respuestas necesarias que enfrenten y resuelvan las verdaderas causas de tales problemas. Y hablamos de respuestas necesarias, que son diferentes de las respuestas posibles; no se trata de hacer lo que se puede con la plata que se tiene, sino de generar y administrar adecuadamente la plata suficiente para hacer lo que se necesita.



Por su parte, los mencionados núcleos problemáticos:

- ♦ Integran los problemas de acuerdo con los derechos no garantizados, según la etapa de ciclo vital, género, condición y situación de discapacidad, y grupos étnicos, entre otros. Así, se desplaza la lógica de identificar listas de problemas sin explicación causal.
- ♦ Determinan la fragilidad y la exposición social en función de la no garantía de derechos y sus niveles de incidencia en los territorios.
- ♦ Identifican las inequidades y las desigualdades de individuos y grupos en el territorio.
- ♦ Analizan las respuestas institucionales y sociales en relación con las necesidades.
- ♦ Hacen un análisis de determinación social desde las condiciones de vida individual, familiar, vecinal y social, a la vez que reconocen las relaciones del poder desde lo micro hasta los sistemas de los poderes simbólicos, económicos, políticos y sociales.

Esquema 2. Para el análisis de los núcleos problemáticos



Fuente: elaborado por el equipo de sistematización con base en el instrumento básico para la gestión social integral en los territorios. 2008.

Lectura de necesidades y temas generadores; referentes para la acción

Este ejercicio pretendió la construcción de metas de tolerancia cero frente a las problemáticas injustas y evitables reconocidas en el territorio, y que por su impacto deterioran las condiciones de vida y el bienestar.

La meta de tolerancia cero surge de la identificación colectiva de aquellas situaciones vinculadas con los núcleos problemáticos que expresan afectaciones en la población, y cuya presencia es inadmisibles desde los puntos de vista ético y humano, y para las cuales existe el conocimiento científico y técnico que permite su superación. Las metas de tolerancia cero se convierten en una meta colectiva alcanzable, un punto de referencia para el desarrollo de respuestas de solución para el núcleo problemático identificado.

Los temas generadores buscan explicar la complejidad de los problemas, por referirse a un conjunto de problemáticas relacionadas entre sí, y no a necesidades aisladas; por tanto, requieren múltiples intervenciones desde diferentes frentes de acción institucional, social, y de organizaciones no gubernamentales, privadas y de cooperación.

El tema generador estratégico es aquel que ocupa un lugar central en la vida de los habitantes de un territorio, y desde el cual se puede construir un eje de respuestas que integran acciones de diversos actores. A partir de este se organizan y se coordinan las acciones institucionales, comunitarias y privadas para solucionar el núcleo problemático. La acción que se impulse debe promover el mejoramiento de otros aspectos de la vida; es decir, debe desplegar la garantía y la protección de otros derechos, con una orientación clara y concreta, de manera que defina qué se va a hacer, cómo y con qué actores. Se caracteriza, a su vez, porque:

- ♦ Surge como punto de encuentro de intereses entre los actores participantes, por su trascendencia en cómo se presenta la situación, en el análisis problemático o en el desarrollo de las respuestas dadas.
- ♦ Convoca la acción de diversos tipos de actores: los que están ahora y otros que no se hayan vinculado.
- ♦ La finalidad es erradicar la situación de vulneración de derechos; por tal razón, se la construye con la perspectiva de las metas de tolerancia cero.
- ♦ Propone estrategias para el mejoramiento de la calidad de vida y la garantía de los derechos en el territorio, a partir de la erradicación o la atenuación del núcleo problemático.

- ◆ Es estratégica en la transformación de la realidad, porque su impacto permite ampliar la garantía de los derechos y erradicar los núcleos de los problemas.

Agenda Social Territorial

Se consolida a partir de los acuerdos institucionales, sociales y comunitarios y de otros actores, para garantizar los derechos a toda la población del territorio. En ella se relacionan los núcleos problemáticos identificados, se evidencian las potencialidades de un territorio, y se fijan objetivos y prioridades compartidas que requieren atención y tratamiento en el corto, el mediano y el largo plazo.

[...] una agenda social territorial es la construcción y realización de una visión territorial, con base en la movilización y la reflexión conjunta de actores institucionales y sociales del territorio. Es un proceso dinámico y permanente, orientado a la transformación territorial mediante acciones estratégicas. Se caracteriza por la emergencia y vinculación de liderazgos capaces de articular una visión compartida del futuro y por la decisión colectiva de trabajar con base en los intereses comunitarios para la creación de bienes públicos, a través de la autogestión, la inversión pública y la cooperación¹³⁰.

Las agendas sociales territoriales son estratégicas porque:

- ◆ Trascienden la lista de problemas aislados, para convertirse en un factor de aprendizaje, formación, cultura democrática y política, preparación técnica y apropiación social de conocimiento.
- ◆ Son síntesis de procesos de investigación, conocimiento, experiencias, diálogo, consenso y tolerancia que promueven el desarrollo social con perspectiva comunitaria y territorial.
- ◆ Son un camino para el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y sociales en los aspectos de promoción del liderazgo, el afianzamiento de relaciones más próximas entre las comunidades, la repolitización democrática, la superación del inmediatismo y el logro de una mayor participación en el ámbito público.

130 IDEPAC-Corporación Nuevo Arco Iris (2008), citado por UT Grupo Guillermo Fergusson-Corporación Nuevo Arco Iris (2010) En: Cuadernos de Trabajo, Herramientas Metodológicas para la implementación de la Gestión Social Integral en el Distrito Capital, p. 154.

- ◆ Reconocen a la comunidad como sujeto determinante del desarrollo y transformador de la realidad.
- ◆ Se potencian como un instrumento metodológico y pedagógico, estratégico para la incidencia y la negociación sobre la inversión pública y privada en el nivel micro.
- ◆ Propician la sustitución de la oferta fragmentada por la universalización de derechos y la concreción de estos en bienes y servicios públicos.

Las agendas sociales territoriales promueven el empoderamiento social y político, y así lo han entendido las líderes y los líderes:

Realmente los que tenemos que hacer el diagnóstico de nuestras realidades somos nosotros mismos. Y el objetivo de todo ese proceso [...] de las comisiones es el empoderamiento de una visión de exigibilidad de derechos para mejorar la calidad de vida y generar un verdadero progreso. (Grupo Focal Kennedy)

El encuentro de las comunidades proponiendo alternativas sociales para el desarrollo se ha visto animado en los ejercicios locales, con diversos grados de desarrollo en la ciudad, pero con el fin de afectar la lógica de la planeación local y distrital.

Esos ejercicios han hecho que nos veamos en la necesidad de organizarnos, tanto así que hoy le estamos apuntando a una agenda local, le estamos apuntando a nuestras agendas territoriales y fuera de eso le estamos apuntando a una red, o institucionalizarlo como un grupo de líderes, donde se empodere toda la política de base de la comunidad. Entonces, eso es un resultado muy bueno, muy fructífero y esperamos que se siga manteniendo, esa es la perspectiva. (Grupo Focal Bosa)

Entonces yo veo que el proceso tiene que madurar necesariamente articulándose a procesos políticos originados en la misma comunidad. ¿Quiénes nos representan mejor que nosotros mismos?, ¿Y quién conoce la realidad de nuestras problemáticas más que nosotros mismos? Esa lectura de realidades pues es otra ganancia. (Grupo Focal Kennedy)

Cuadro 8. Resultados esperados en la construcción de agendas sociales territoriales

La lista de mercado	Agenda social territorial
La visión dispersa de territorio.	Una visión compartida de su desarrollo.
Propuestas de solución por temas sueltos.	Unas alternativas de solución integrales.
Respuestas inmediatas.	Su articulación a procesos de construcción de visión futura del territorio.
La lectura actual.	La lectura enriquecida del territorio con nuevos actores, saberes y visiones. Análisis a profundidad de los problemas.
La gestión institucional sectorial.	La gestión social integral con la presencia del Estado, la empresa privada y la comunidad.
La espera de respuestas.	La negociación y control social.
La participación débil.	Participación fortalecida con la presencia de más organizaciones sociales que apunten al desarrollo del micro territorio.
La mirada institucional de los problemas y soluciones.	Una mirada claramente comunitaria donde se expresen sus intereses y las nuevas demandas.
La respuesta a las necesidades.	El ejercicio del derecho e incidencia en las Políticas Públicas.
Anhelos.	Proyecto.

Fuente: Agenda de Desarrollo Territorial – El Codito. Convenio 732 de 2008, IDPAC- CNAI.

TERCER PROCESO. DISEÑO DE RESPUESTAS INTEGRALES

Es bueno recordar que las respuestas integrales procuran garantizar, proteger y restituir los derechos de manera universal, con el compromiso político de avanzar hacia una ciudad de derechos, más equitativa, más justa y más incluyente con sus habitantes.

Las respuestas integrales son la concreción del trabajo de los sectores públicos, comunitarios, económicos, de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. Estas respuestas se definen como las acciones potentes y convergentes para la transformación de las condiciones de inequidad y desigualdad social identificadas en la lectura de necesidades.

El proceso de respuestas permite articular las acciones de los actores en los territorios ordenando las agendas institucionales y sociales. En un primer momento se consolida la información institucional de las ofertas existentes, según los núcleos de problemas, para desarrollar las acciones de transformación del territorio propuestas en las estrategias de acción contempladas en los temas generadores.

En ese sentido, la construcción de las respuestas integrales implicó el desarrollo de propuestas de formulación de agendas y planes territoriales por la calidad de vida, que abarcaran las dinámicas políticas, culturales, ambientales y económicas en las cuales se desarrollan los sujetos.

Las respuestas deberán ser integrales, diferenciadas por criterios de equidad, sostenibles y costo-efectivas, orientadas hacia el desarrollo de la autonomía de las personas y la equidad entre grupos. Esto conlleva un esfuerzo inmediato por articular las acciones en el interior de cada sector, entre los sectores y de estos con la comunidad.

Las respuestas integrales identifican de forma colectiva la deuda social existente por etapa de ciclo vital, género, etnia, condición y situación de discapacidad, situación de desplazamiento y habitabilidad en la calle, y situación de prostitución, entre otras.

Son finalidades de las respuestas integrales:

- ♦ Afianzar y fortalecer la construcción y la implementación de políticas sociales incluyentes que apunten al bienestar y al desarrollo humano.
- ♦ Desarrollar procesos de construcción social de bienestar, protección social, calidad de vida y ciudadanía.
- ♦ Hacer coherentes las respuestas con las necesidades y las condiciones de vida de las poblaciones en los territorios.
- ♦ Promover una mayor autonomía en los individuos y los grupos para el ejercicio de sus capacidades y sus libertades.
- ♦ Permitir el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos.
- ♦ Avanzar en la equidad entre grupos e individuos, con respuestas proporcionales a las necesidades (no uniformes).
- ♦ Implementar acciones más integrales, amplias y estructurales.

- ◆ Permear la vida cotidiana de las personas llegando a sus espacios de vida, para garantizar la efectividad de la gestión pública.
- ◆ Proyectar el desarrollo social de las comunidades.

Como resultado de los desarrollos en la implementación de la GSI, se han logrado avances en la construcción de las respuestas integrales, que se concretan en:

- ◆ La identificación de la oferta existente en las instituciones que comparten acciones en los territorios y los grupos de población, para avanzar en la coordinación de esfuerzos entre sectores y establecer alianzas que permitan el trabajo intersectorial.
- ◆ La identificación conjunta comunidad-servidores y servidoras locales de las realidades territoriales, y la puesta en marcha de acciones organizadas para atender las causas próximas de esa realidad.
- ◆ El Decreto 101 de 2010, que plantea la inversión territorializada de los 12 sectores administrativos, y constituye una oportunidad para establecer respuestas integrales en los territorios sociales. Avanzar en este propósito permite establecer alianzas por el desarrollo en el territorio, con respuestas que sean convergentes de acuerdo con las necesidades sociales.
- ◆ Las alianzas público-privadas para el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de los niños, las niñas y los adolescentes que fortalecen los programas sociales del Estado con inversión en adecuación de infraestructura, dotación de equipos y materiales didácticos (en el caso particular de la Localidad de Fontibón).
- ◆ La articulación de las estrategias de gobierno Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, y los planes de seguridad, convivencia y territorios sociales GSI, que permite avanzar en esquemas de seguridad y convivencia ciudadana próximos a las características territoriales que responden a los núcleos de problemas asociados a la percepción de inseguridad.
- ◆ La reorganización dentro de algunos sectores para coordinar los programas y las líneas de intervención, que se concretan en acciones concebidas a partir de la orientación de las lecturas de necesidades en el territorio, y así desconcentran el accionar para llegar a los territorios donde se evidencian las necesidades:

Pienso que de alguna manera nos invitó a reorganizar la oferta a decir: mire esta necesidad está allí y entonces esta respuesta va para este lado, y lo hizo ámbito escolar, lo hizo ámbito comunitario, incluso vigilancia, incluso medio ambiente con proyectos especiales que nosotros tenemos como calidad del aire, onda ruido ya miro donde estaba el problema y ahí llegó. (Grupo Focal SDS)

- ◆ Las respuestas definidas por las posibilidades para desarrollar acciones próximas en los territorios (no estructurales): “Por ejemplo la recuperación de espacios es importante y yo pienso que eso marca como un hito, porque es que cuando la gente ve y estos por qué están recuperando estos espacios, eso marca”. (Grupo Focal Suba)
- ◆ La gestión comunitaria ante la limitación en la asignación de recursos para desarrollar respuestas integrales:

[...] se ha hecho sobre todo con los recursos de las comunidades con el esfuerzo y con lo que ponen las comunidades, cuando recuperamos Villa Cindy, la pintura no salió de ninguna Entidad, ni del IDRD, de ninguna Entidad, salió de la señora que fue y busco en su casa el tarrito de pintura para pintar todo, sí. Entonces teniendo en cuenta esa escasez de recursos uno podría enfocar dos tipos de acciones integrales, más que respuestas integrales, que han marcado no solamente un territorio sino todos, el tema de recuperación de espacios que se dio en Tibabuyes, que se dio en Rincón, que se ha dado en Niza, Floresta y en Prado más hacia la parte de las rondas de los humedales. Y los procesos de desarrollo de capacidades que como tú lo mencionabas implicaban alianzas con Entidades privadas pero que van dirigidos a solucionar aspectos estructurales que limitan las oportunidades de los proyectos de vida de las personas y hemos tenido desarrollo de capacidades de las personas a nivel de validación, a nivel de formación para uso de nuevas tecnologías como en Chorrillos por ejemplo. (Grupo Focal Suba)

- ◆ Desarrollos que permitieron un mayor acercamiento entre instituciones y comunidades, al generar construcciones colectivas y niveles de confianza que dan legitimidad al proceso, aunque no se disponga aún de recursos para desarrollar acciones más estructurales:

[...] las respuestas que se construyeron son respuestas de carácter inmediato, sí. Las respuestas realmente faltan mucho más para construir respuestas de carácter estructural en temas de productividad, en temas de educación. Las respuestas que se han dado, pues han sido digamos ante las necesidades, digamos más inmediatas y más notorias en el territorio. Y que de la lectura de realidades pues realmente salieron unas necesidades mucho más estructurales como el tema de productividad, salud y educación que sinceramente no se ha logrado dar respuestas. (Grupo Focal Suba)

CUARTO PROCESO: GESTIÓN SOCIAL NECESARIA

Obtenida la agenda social que ordena el diseño de respuestas por territorio social, se hace necesario viabilizar su concreción. Esto implica promover los procesos, construir escenarios y generar las condiciones en las instituciones y las comunidades, para avanzar en los objetivos de la agenda.

Las condiciones institucionales se refieren a la disponibilidad de recursos financieros, infraestructura, talento humano capacitado y condiciones adecuadas de trabajo, para hacer viable el tránsito de este cuarto proceso; mientras, las sociales buscan elevar la capacidad de incidencia de la participación, porque la estrategia de GSI sitúa a los individuos y a los grupos como sujetos políticos capaces de transformar y proyectar la vida desde una visión de construcción social de calidad de vida y bienestar.

Dentro de este marco, el sujeto se va transformando en la medida en que cambia la realidad y es capaz de intervenirla, para lo cual se hace necesario fortalecer procesos de control social, fortalecimiento y promoción de redes sociales con dimensión política, para la exigencia de los derechos. La gestión debe generar condiciones para una mayor democracia institucional, en el sentido de un real reconocimiento de la participación de la sociedad en el ordenamiento del Estado, y de constituir escenarios sociales efectivos de participación para la decisión y la orientación de los recursos.

[...] tenemos que entender que cualquier proceso de impacto en la comunidad va amarrado a lo presupuestal. Si no hay plata para un proyecto nosotros podemos tener las mejores intenciones pero si no se realiza no tiene sentido. La metodología que se nos ha dado a través de Gestión Social

Integral digamos que está en proceso de gestación todavía. (Grupo Focal Kennedy)

En la misma línea un reto es que logremos generar una intersección entre el conjunto de necesidades identificadas por la comunidad y el conjunto compuesto por los presupuestos que se asignan a la localidad. Si eso se logra generaríamos un ejercicio de gobernabilidad bien interesante. (Grupo Focal Suba)

La gestión territorial implica un cambio en la orientación de la mirada sobre la asistencia social, para avanzar en el desarrollo incluyente; en tal sentido, las propuestas se conciben para trabajar juntos, y para potenciar la organización social e institucional en función de las personas que viven en los territorios. Las instituciones adquieren un papel de conducción política para transformar con la comunidad las situaciones que les afectan potenciando los procesos movilizadores de las comunidades y orientando el desarrollo territorial, del que, a su vez, los servidores públicos se vuelven cogestores.

Y la cualificación de la gente asumiendo nuevos procesos, porque yo sí creo que uno tendría que revisar cuántos servidores públicos se han formado con este ejercicio, cuánta gente de la comunidad ha accedido a tener cualificación en este tema y que definitivamente hay una cosa que si es importante y es que nos estamos alejando de los paradigmas que siempre hablamos lista de mercado, miremos, prioricemos... El ejercicio va un poco más allá de una acción meramente operativa porque le involucra otro tipo de elementos donde usted tiene que estar haciendo parte de... Y eso es la diferencia. (Grupo Focal SDIS)

Creo que se apropia la gente del territorio, se disminuye el tema asistencial y realmente se avanza en una construcción de derechos porque no solamente reunirse con la comunidad para ver que me van a dar las instituciones sino que es que vamos a construir juntos. Entonces creo mejora la construcción de tejido social genera potencia, posibilidades de desarrollo porque los territorios que están siendo abandonados o se pone el parque pero el parque no es de nadie, lo público no es de nadie. [...] El tema de la participación de los sectores deja de ser dictar talleres. Y el servidor público asume una función de transformación de la comunidad con la comunidad. (Grupo Focal Suba)

Como resultado del ejercicio con las comunidades se evidencia en diferentes localidades la necesidad de orientar la gestión pública a procesos (cogestión de lo público), de modo que permita ser más expeditos, efectivos y consistentes en la administración de los asuntos no resueltos en el territorio años después de haber sido formulados.

En Porvenir salió una propuesta de que el tema de vías se realizará y se dinamizará como se construyeron muchos barrios en Bogotá a través de la autogestión. La propuesta en Porvenir es que nos den el recurso... que nosotros colocamos la mano de obra, eso no es una comunidad pidona eso es una comunidad comprometida con su desarrollo sostenible, no es una comunidad que me está diciendo deme, deme, deme sino una comunidad que dice usted me da, yo le doy y entre todos logramos algo. (Grupo Focal Bosa)

La GSI promueve los consensos sociales en torno a los asuntos de interés público, para garantizar la sostenibilidad de los logros de la estrategia en los territorios.

Lograr que las agendas que se construyeron en el territorio se incorporen en el Plan de Desarrollo Local, el ejercicio de encuentros ciudadanos [...] que sea un proceso cualificado, no que sea el montón de gente sin información con su lista de mercado, un proceso que recoja el recorrido que ha tenido la localidad y que de alguna manera lleguemos a un Plan de Desarrollo Comunitario, donde lo que dijo la gente quede en el presupuesto. Sabemos que es complicado por la lógica de planeación de la ciudad porque el Plan de Desarrollo Local se desprende del distrital y afectar el distrital no es tan sencillo pero es una apuesta que estamos jugando y en las que tenemos cifradas las esperanzas de sostenibilidad del proceso. (Grupo Focal Suba)

Un ejercicio de evaluación de la GSI en el Primer Encuentro de Consejeros y Consejeras Locales, celebrado en febrero de 2011 en Bogotá, permite hacer una valoración que reconoce los avances y los retos de la GSI en la ciudad (Cuadro 9).

Por otra parte, en los sectores de salud y de integración social es claro que la implementación de la GSI condujo a una reordenación funcional de la estructura institucional, en coherencia con la estrategia, lo que permite observar cambios dentro de las entidades y en la capacidad para trabajar con otros sectores en el territorio.

Cuadro 9. Valoración de la GSI por Consejos Locales de Política Social

<p>Elementos que se destacan en el proceso de implementación de GSI.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Territorialización que facilita las lecturas de realidades. • Traslado del escritorio al territorio para definir respuestas integrales. • Reconocer a todas y todos los ciudadanos de los estratos socio-económicos. • Transectorialidad: permite dar respuesta integral a los núcleos problemáticos definidos en cada uno de los territorios. • A partir de la GSI se amplía la participación, fortalece la base social, permite mayor incidencia en la toma de decisiones de la comunidad. • Se cambia la lista de mercado (problemática individual) al análisis de las problemáticas. • Trabajo transectorial, especialmente del sector Salud e integración. • Compromiso decidido y empoderamientos de líderes y lideresas. • Conformación de mesas territoriales como espacios transectoriales para dar respuesta a las necesidades y problemáticas. • Reconocimiento de la estrategia como un ejercicio importante para la planeación y gestión participativa del desarrollo del territorio. • Cambió la relación entre empresa privada-comunidad-Estado. • Socialización y posicionamiento de las políticas públicas sociales y de los comités que las dinamizan en los territorios, permitiendo la articulación de la estrategia GSI y el CLOPS. • Se ha propiciado un acercamiento de la administración con la ciudadanía llegando los sectores (institucionalidad) en diálogo con la ciudadanía. • Se evidencia mayor compromiso y apropiación de los funcionarios públicos respecto al trabajo en los territorios.
<p>Elementos que requieren ajustes o mayor precisión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso de los 12 sectores más el sector descentralizado con poder decisivo en cada uno de los territorios. • La articulación público-privada en el marco de la GSI. • Redefinir la propuesta de presupuestos participativos en el marco de: Decreto 448, Decreto Administrativo 1019546. • Definir la estrategia de desarrollo de capacidades en los territorios (formación ciudadana para la participación y el ejercicio de la ciudadanía). • Disponer de recurso humano con exclusividad para el trabajo de la GSI en cada uno de los territorios sociales para el fortalecimiento, divulgación y apropiación de la estrategia. • Definir el empleo de realidades y respuestas integrales como insumo para los próximos encuentros ciudadanos. • Los temas priorizados en los espacios de participación (Mesas Territoriales de GSI, CLOPS, Comités Operativos) se deben consolidar y ser puestos en las agendas políticas. • Mayor apoyo a las redes sociales en programas y recursos. • Establecer normatividad que garantice la participación de todos los sectores para garantizar la convocatoria. • Fortalecer la participación ciudadana. • Incluir en la agenda de gobierno la estrategia GSI y la construcción de indicadores para medir su efecto. • Aún prevalece respuestas aisladas que no corresponden a un plan de acción conjunto en el marco de respuestas integrales. • Falta voluntad política y poder decisorio en los espacios establecidos por la GSI.

Fuente: Memorias I Encuentro de Consejos Locales de Política Social 2011. Secretaría Distrital de Integración Social. Febrero 2011.

Ese nuevo modelo hace cambiar la estructura. La forma de relacionarlos al interior creo que también cambia. Los equipos eran por proyectos y tenían una mirada absolutamente del servicios como tal y no una mirada territorial, entonces creo que también hay un cambio hacia [...] y hacia la forma de intervenir. (Grupo Focal SDIS)

Pese a lo anterior, en el nivel distrital no hay margen de flexibilidad para la orientación de los recursos. Eso, sumado a la orientación institucional de metas por cumplir, no permite el diálogo de lo institucional con la generación de respuestas integrales:

[...] no podría sacar un presupuesto de infancia para decir miren a ver que hacen, no ve que tengo que sostener los servicios [...] Y los servicios no necesariamente son la respuesta a todas las problemáticas de los territorios. (Grupo Focal SDIS)

[...] tiene que ser flexible la programación institucional, las mallas presupuestales tendrían que atender realmente las necesidades de las poblaciones en los territorios y no con otra lógica diferente. Y eso está un poco lejos de lo que Planeación Distrital y Hacienda hacen tradicionalmente. (Grupo Focal SDS)

[...] lo central es que el Estado debe garantizarles los derechos a las personas; que las Políticas Públicas sobre todas las sociales deben estar enmarcadas en esas necesidades que las poblaciones tienen en los territorios y no solamente que obedezcan a los criterios tecnocráticos, burocráticos o administrativos de los sectores institucionales. (Grupo Focal SDS)

[...] Eso es un reto importante en que no estemos sentados los mismos con las mismas, sino que se unan sectores de la toma de decisiones, del poder, de la decisión; que la GSI se siente Planeación, se siente Hacienda, que se siente Gobierno, los que manejan el grueso del recurso para que esta vaina se haga realidad y entre todos comprendamos conjuntamente cómo es el asunto y cómo debemos transformarlo. Entonces un reto muy importante es alcanzar, lograr una verdadera transectorialidad que de verdad responda a las necesidades y expectativas de la gente, es como lo más importante. (Grupo Focal Bosa)

[...] En este tipo de documentos tiene que dejar recogido como esa incapacidad que tenemos los sectores de dar respuestas estructurales a las comunidades. Las respuestas son más un acto politiquero de mostrar un cumplimiento de metas que una respuesta real a los problemas estructurales de la comunidad, es así. (Grupo Focal Suba)

Los retos que quedan son muchos y prioritarios:

- ♦ Lograr una mayor apropiación de los bienes públicos que conduzca al fortalecimiento de los procesos de control social y veeduría ciudadana.
- ♦ Fortalecer los espacios distritales con presencia deliberativa y decisoria de la sociedad civil, las universidades y el sector privado, como participantes activos, en la formulación y el desarrollo de las políticas públicas.
- ♦ Fortalecer el papel de la GSI como rectora de los asuntos de interés público; asumir el compromiso de propiciar cambios en las formas asistenciales, para posicionar políticas de protección integrales.
- ♦ Expresar una acción intencionada hacia el fortalecimiento de la democracia, la disminución de las asimetrías de poder y una mayor incidencia en políticas sociales.
- ♦ Formular, analizar, adecuar y evaluar los impactos en términos de los efectos de las políticas sociales, como respuesta del Estado hacia la garantía de los derechos y el desarrollo humano.
- ♦ Movilizar los recursos estatales y comunitarios en función del interés público, en aras de garantizar los derechos para todos y todas.

CONSTITUCIÓN DE ESPACIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GSI¹³¹

A partir de los espacios institucionales, comunitarios y de concertación necesarios para adelantar la lectura integral de necesidades, se realizó la construcción de respuestas integrales y de los referentes de gestión necesarios para concretar los acuerdos con el fin de materializar los derechos en las localidades.

131 Se tomó como base el documento Metodología para los laboratorios territoriales, construida por la UTGGF-CNAI, en el marco del convenio de Asociación 3972-2009 SDS No. 1322-1-2009.

Los escenarios desarrollados se ajustaron a las disposiciones en la organización administrativa de las localidades y a partir de la intencionalidad de la estrategia, de promover la participación de las comunidades en la construcción de políticas públicas sociales pro derechos desde el territorio.

En esa dirección, fueron diferentes escenarios los que se constituyeron, para, desde allí, orientar y dinamizar la GSI en las localidades:

Consejos Locales de Gobierno-equipo conductor

Autoridades locales con poder de toma de decisiones, que se constituyen en instancia de coordinación de estrategias, planes y programas de la localidad; hacen seguimiento al proceso y direccionan los ajustes necesarios para posibilitar las respuestas integrales que se construyen en el territorio.

Equipo Transectorial Local, conformado por la Unidad de Apoyo Técnico del CLOPS o la Comisión Local Intersectorial de Participación

Equipo técnico, asesor o equipo gestor, conformado por gestores, referentes y delegados de cada sector, que conocen la localidad, sus procesos y sus dinámicas institucionales y comunitarias, y guían el ejercicio en la práctica, cumpliendo funciones de asesoría al equipo conductor. En este equipo se ubicaron los líderes y los equipos territoriales de cada sector.

Equipo Transectorial Territorial

Integrado por servidores de cada sector y sus equipos, son quienes guían el ejercicio en la práctica, con la particularidad de cada territorio.

Mesa de Gestión Comunitaria

Conformada por líderes comunitarios y otros actores sociales del territorio (ciudadanas y ciudadanos, sector privado, organizaciones, redes, grupos). Espacio **autónomo** de participación, cuya función es analizar y problematizar la realidad de su territorio con una perspectiva de derechos, además de construir propuestas para las respuestas integrales con la perspectiva comunitaria.

Aunque se concibió como un espacio autónomo de la comunidad, para facilitar los procesos se requerirá que los servidores públicos del equipo transectorial territorial y local (particularmente, aquellos encargados de dinamizar procesos de participación comunitaria) asumieran un papel de facilitadores/dinamizadores de metodologías y herramientas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que dicho ejercicio no debe ser institucionalizado de ninguna forma.

Mesa Territorial Transectorial

Escenario establecido para la **interlocución entre las instituciones y los actores sociales**, y que recoge las miradas territoriales y las perspectivas que sobre las realidades y las necesidades poseen los diversos grupos poblacionales. **Escenario de negociación** donde se expresan acuerdos y desacuerdos, y se espera concertar, para generar agendas de trabajo conjunto en la construcción de políticas sociales para el territorio.

Las funciones de la mesa territorial fueron:

- ◆ Reconocer los factores y los elementos que determinan las diferentes condiciones de calidad de vida, aquellos que la afectan o la potencian.
- ◆ Apropiar y dinamizar el enfoque de los derechos humanos para establecer lecturas de realidades que permitan reconocer su garantía o su vulneración.
- ◆ Construir una agenda social y política capacitada para concertar y establecer acuerdos y disensos, en pro de superar las brechas de inequidad y garantizar políticas integrales, equitativas y universales.
- ◆ Garantizar seguimiento y evaluación permanentes a los acuerdos y las acciones establecidas.
- ◆ Adelantar acciones de coordinación con otros espacios, mesas y redes, con el fin de reconocer otras iniciativas y articularlas a la agenda territorial transectorial.
- ◆ Avanzar en la apropiación y la construcción de la autonomía social y comunitaria a partir del desarrollo de capacidades y herramientas para el ejercicio pleno de la participación con decisión.

4

Cómo se hace
realidad la GSI

Cómo se hace realidad la GSI

Nancy Jeanet Molina Achury*

Con el fin de identificar los logros, las dificultades y los elementos clave de la experiencia de desarrollo de la GSI en Bogotá durante el periodo 2008-2012, se procedió al desarrollo de una serie de grupos focales que convocaron a actores de los ámbitos distrital, sectorial y local.

Se desarrollaron, en total, seis sesiones de trabajo, distribuidas en una sesión con el grupo conductor distrital; una sesión con el grupo dinamizador de GSI en la Secretaría Distrital de Integración Social, y una, con el grupo de Secretaría Distrital de Salud, además de tres grupos focales en Bosa, Suba y Kennedy, con la participación de funcionarios y líderes de grupos y organizaciones comunitarias, actores locales clave en el desarrollo del proceso.

Cada sesión contó con un protocolo definido (Anexo 2), en el que se trabajaron como elementos guía los siguientes tópicos:

- a. Proceso para la conformación del grupo dinamizador distrital, sectorial y local, y sus relacionamientos.
- b. Apropiación del marco conceptual.
- c. Macroprocesos de ciudad.

* Fisioterapeuta, Mgs. en Ciencias de la Salud en el Trabajo, Docente de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro de la Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson.

- d. Desarrollo de los procesos de apropiación territorial, lectura integral de necesidades, desarrollo de respuestas integrales, gestión necesaria.

Estos aspectos evaluados dan cuenta no solo de los desarrollos de contenido de la propuesta de GSI, sino que incluyen aspectos de viabilidad del proceso. En este sentido, los tres primeros tópicos permiten una mejor aproximación a las condiciones de viabilidad y contexto que se dieron durante el proceso; el cuarto se refiere de manera directa al desarrollo de la GSI y el último tópico recoge el balance que los diversos actores hacen del proceso en su conjunto.

Metodológicamente, el desarrollo de los grupos focales se inició con una primera aproximación al espacio, denominada Equipo Conductor Distrital, que funge como el escenario de conducción del proceso en el plano distrital, y de carácter intersectorial. A partir de esta primera aproximación y con la propia referenciación de los miembros del equipo conductor, se identificaron núcleos de carácter sectorial, con los cuales se realizó un segundo momento de trabajo, para, finalmente, proceder a conformar los grupos focales del nivel territorial.

La selección de estos últimos tuvo como criterio el reconocimiento de ser espacios que, apropiando la propuesta general de la GSI, mostraran desarrollos importantes; algunos de ellos, incluso, en una lógica que va más allá de la directriz distrital. Con tal criterio se buscó poder interactuar con núcleos que, conocedores de la estrategia y siendo partícipes de ella, pudieran presentar un punto de vista crítico al respecto. Así mismo, los grupos focales territoriales tuvieron como principal característica el hecho de que su conformación contó con una mayor presencia de líderes de organizaciones sociales y comunitarias en relación con funcionarios de las entidades a escala territorial.

El procedimiento de manejo de la información implicó un ejercicio de referencia entre los diversos discursos presentados en relación con los tópicos situados para el balance del proceso, teniendo el cuidado de que la presentación de ideas permitiese reconocer el origen del interlocutor, y destacara puntos de convergencia y divergencia en los discursos.

PROCESO DE CONFORMACIÓN DE EQUIPOS DINAMIZADORES

Antecedentes

El diálogo con los participantes de los grupos focales destaca la existencia de antecedentes del proceso de GSI en la ciudad. Se identifica una idea compartida en el sentido de que en los tres planos (distrital, sectorial y local) es posible identificar procesos previos que han alimentado el desarrollo de la gestión social como propuesta de modelo de gestión de políticas públicas. En tal sentido, la lectura en conjunto de los grupos resalta los siguientes procesos:

- ♦ En 1998, 2003 y 2010: diagnósticos locales con participación social, desarrollados por la Secretaría Distrital de Salud. De esta experiencia vale la pena destacar la incorporación de un marco teórico y conceptual que articula la dimensión de producción y consumo (trabajo y calidad de vida) como elementos ordenadores de la comprensión de la situación de salud-enfermedad en las localidades, y el resultante de ello: la emergencia de las Zonas de Calidad de Vida y Salud, que fueron evidenciando la necesidad de un trabajo articulado entre los sectores con ambición de afectar el proceso de determinación social de la salud. Sin embargo, se reconoce que este es un proceso de construcción continua que puede ser identificado como antecedente de GSI, que al mismo tiempo se enriquece con ese proceso:

[...] estaba el antecedente de los diagnósticos locales 2003: 79 Zonas de Condiciones de Calidad de Vida donde salud lo que había intentado era colocar a los otros sectores y dígame usted que tiene, y hacer una especie de inventario y hacer una sumatoria; yo digo que eso es muy importante, hacer una sumatoria, en una lógica de sumatoria de un diagnóstico sumado, no de un diagnóstico construido de manera colectiva transectorial. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

A pesar que se hace un análisis de situación de salud (2003) es muy del sector salud; nos hacía mucha falta empezar a entender que había otros actores y un contexto que hacían unos aportes importantes al proceso de la Calidad de Vida. Eso ya se empieza a ver en el Diagnóstico 2007 y es más contundente en el de 2010, donde ya hablamos de unos núcleos problemáticos que se van a ver reflejados en unas agendas comunitarias, locales e institucionales

les o en el nivel que cada localidad las tenga y está siempre el Sector Salud jalonando el proceso. (Grupo Focal SDS)

En 2004: la emergencia en salud de una propuesta sectorial que ubicaba como centralidad la urgencia de acción articulada de los sectores, para afectar la calidad de vida de las personas, permitió identificar un objeto de acción común más allá de las lógicas sectoriales, y facilitó de esa forma avanzar en propuestas operativas de acción conjunta:

Otro proceso que era la gestión de políticas públicas por la calidad de vida que para el sector salud en la dirección de salud pública se ubicó en todo el proceso de gestión local de políticas desde el enfoque promocional de calidad de vida y salud hizo que se sumaran varios esfuerzos. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

[...] cuando nace ya digamos en el Plan de Gobierno la GSI, digamos las acciones de salud pública desde el punto de vista que nosotros estábamos propendiendo por trabajar bajo la EPCVS tenía digamos como muchas similitudes con lo de GSI. Eso fue una ventaja para el sector porque el Sector Salud ya venía prácticamente organizado en torno a esa Estrategia, digamos que tiene cinco puntos esenciales que si nosotros vemos tienen mucho que ver con los componentes de la GSI. Eso fue una ventaja cuando nació la GSI. (Grupo Focal SDS)

Este proceso también da carácter de centralidad a la reflexión en términos de las determinaciones sociales de la salud, así como a la relación de poblaciones en los territorios reconociendo la diversidad y complejidad de dichas relaciones, y establece el ámbito como aspecto estratégico para la operación de forma integral en territorios de la ciudad.

- ♦ La formulación de los Planes Integrales en Salud (PIS) convocó a pensar el desarrollo de planes y el diseño de programas donde lo territorial tenía un lugar más preciso:

[...] Para el año 2005 desde planeación se desarrolló toda la conformación para los Proyectos Integrales en Salud el PIS [...] en los procesos de presupuestación, así el Gerente no lo quisiera, él tenía que dar una presentación de las necesidades en los territorios... el problema fue el cruzar con las platas

[...] y el seguimiento a las metas, lo físico, lo técnico pero ya el seguimiento financiero como el mismo plan de cuentas era diferente al del distrito por eso no se pudo dar continuidad pero eso marcó un hito. Éramos los únicos en el distrito que manejábamos ese presupuesto y eso marcó mucho. Y no sólo porque el proyecto presentaba lo de salud pública, tenía que presentar lo demás, tenía que presentar todo lo de aseguramiento, todo lo desarrollo de servicios, todo en materia de participación, y eso, yo creo que fue un esfuerzo que hizo la Secretaría por desarrollar los famosos PIS. (Grupo Focal SDS)

- ♦ En 2004 y 2005 los dos procesos señalados anteriormente se articularon y se potenciaron en la formulación de algunas políticas, tales como la de Infancia y la de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Particularmente, la primera se presenta como una formulación que desde los derechos destaca la visión de integralidad, materializada en la calidad de vida de niños y niñas en la ciudad. Más allá de los avances en cuanto a una formulación más integral e integrada, esta experiencia destacó que la forma de acción de gobierno se convertía en una limitante estructural para el logro de las metas trazadas:

Se empezó a evidenciar que la problemática de calidad de vida y salud de la ciudad no se resolvía con acciones individuales de cada una de las instituciones, esto se evidenció mucho con la Política de Infancia (2004), con la que empezó a trabajar fuertemente el trabajo intersectorial. Con la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional hay unas cosas que fueron impulsando la necesidad de un equipo que de alguna manera desde el ámbito directivo apoyaran los desarrollos que se estaban haciendo en las localidades para el trabajo transectorial. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

- ♦ A partir de estos procesos, se animó el desarrollo de experiencias de Intervención Social Integral (2005-2007), liderados desde la Secretaría de Integración Social. En el transcurso de tal desarrollo se evidenció la necesidad de una gestión de respuestas desde la mayor articulación posible de acciones sectoriales en un espacio definido, ejercicios que permitieron vislumbrar la complejidad de dicha intencionalidad. Con tal perspectiva, los avances del programa Salud a su Casa fueron muy importantes, al posibilitar un contacto próximo con las comunidades de estratos 1 y 2. Sin embargo, es necesario destacar que los propios actores participantes del proceso señalan diferencias entre esta experiencia y el desarrollo posterior de la GSI, en tanto se predefinieron territorios prioritarios,

ciclos vitales, grupos poblacionales, problemáticas y escenarios de intervención, desde los cuales se desarrollaron acciones específicas coordinadas con base en el portafolio institucional existente:

La diferencia entre esta administración y la anterior está en la forma de concepción de esa Gestión Social Integral. Finalizando la gestión del exalcalde Lucho, la GSI se concebía como una manera articulada de llegar a la comunidad para el abordaje en un momento determinado entorno a un evento donde estábamos todos, así se concebía antes. Y hablábamos de que esa era la forma de hacer Gestión Social Integral previa a una planeación, previa a una convocatoria... Teníamos definidas cuatro líneas de intervención y dependiendo la localidad y la UPZ a la cuál íbamos a llegar, llegábamos con esa línea de intervención que fuera muy propio a esa UPZ. Así lo concebíamos antes... Pero la clave era concurrir, concurrían unas situaciones en unos territorios y entonces esos territorios había que abordarlos prioritariamente. (Grupo Focal SDIS)

- ♦ En 2006 vino la formulación de los planes de prevención de la violencia. Este proceso plasmó un ejercicio concreto sobre los territorios, a partir de una problemática específica, todo lo cual mostró las posibilidades y los retos del enfoque en el desarrollo de dicha problemática. Se destacan aspectos tales como: el reconocimiento diferencial con base poblacional y territorial, el desarrollo de fases y herramientas, y las potencialidades políticas, con una amplia participación social, lo que obligó, a su vez, a reconocer las diversas miradas y oportunidades que sobre la problemática se pueden convocar. Esta experiencia cuestionó el diseño general de la respuesta existente y puso como referente las múltiples implicaciones que el problema tenía y cómo eso exigía convocar a los otros actores:

[...] y es la formulación de los planes de la violencia, ya comenzaron a plasmar un poco más los ejercicios sobre los territorios y las problemáticas, visto no únicamente desde el programa como mencionaban sino desde todas las implicaciones que tenía y cómo eso significaba empezar a convocar a los otros actores y eso tuvo un lugar mucho más fuerte también desde el tema de violencias con el proceso que se hizo después [...] lo de crianza positiva. Ya hay un proceso de diagnóstico con énfasis en esto de violencia. Y cómo ahora si ahora se entra hacer el acuerdo con todos los entes que tienen

competencias para poder operar todos estos planes de prevención. (Grupo Focal SDS)

- ♦ El desarrollo de la experiencia de Mejoramiento Integral de Barrios, promovida por Hábitat, y que para 2007 mostró desarrollos importantes que fueron identificados como una experiencia que comparte una mirada similar a la de la GSI:

[...] Desde el 2007 en cabeza de la Caja de Vivienda Popular los núcleos con participación ciudadana donde se hizo un ejercicio similar a lo que la Estrategia de Gestión Social Integral donde se convocó a la ciudadanía, la misma ciudadanía priorizó cuáles eran sus problemáticas y de qué manera las instituciones deberían atenderlas. UPZ 26. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

De estas experiencias previas, en todo caso, es necesario señalar su marcada orientación a ciertos grupos de la población con mayores carencias o en mayor condición de pobreza, exceptuando el proceso de diagnósticos locales, que se dirigió al conjunto de poblaciones y localidades.

Por otra parte, se reconoce que estos procesos se hallan vinculados a la exigencia de los actores locales (tanto funcionarios como ciudadanía en general) que reclaman una acción más articulada de la Administración Distrital en las localidades.

Origen y desarrollos del proceso

Nuevamente, se parte de reconocer la existencia de dinámicas y procesos de corte sectorial, donde cada sector acumula saberes y experiencias en relación con la forma de establecer articulaciones con la comunidad para el desarrollo de las políticas públicas. Sin embargo, tres aspectos son identificados como propios y centrales en la reflexión colectiva en los orígenes de la GSI.

En primer lugar, la formulación de planes de desarrollo distrital de las últimas administraciones, todas las cuales destacan de manera central el referente de los derechos, y ello, a su vez, hace que se genere una mayor preocupación frente a los procesos de relación con la comunidad, lo cual no es otra cosa que el referente por los avances o no en la democracia real. En esta coyuntura hay una especie de interpelación derecho-comunidad/derecho-necesidad que empieza a hacer que cada sector vuelva la mirada hacia su actuación y mire cómo se reordena para transformarse y poder dar

cumplimiento a esas necesidades de la comunidad, pero con una lógica del derecho que empieza a transformar la lógica institucional.

[...] De alguna forma se puede decir que se interpela el objeto de cada institución, desde el derecho entonces asuntos como la interdependencia, la integralidad y la invisibilidad de los derechos aparecen como referente de reflexión y acción y esto lleva a destacar el hecho de que no es suficiente la acción institucional-sectorial aislada para dar respuesta a necesidades de calidad de vida en un sentido integral. Entonces empieza a darse una transformación en el objeto de su quehacer sectorial, un objeto denominado la calidad de vida. Entonces ahí estos tres elementos empiezan a generar por un lado como una necesidad y a la vez como unas tensiones sectoriales, donde cada sector tiene que empezar a ver a los otros y a generar una lógica de cómo hago para interactuar con los otros sectores, cómo hago para romper con las competencias internas, cómo hago para romper con la lógica de los poderes sectoriales, cómo hago otro ejercicio y empiezo a generar una interlocución distinta para poder responder a esos desafíos que han planteado los tres puntos anteriores. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

En segundo lugar, la preocupación por la materialización de los derechos en una ciudad como Bogotá trae al debate el tema de la trascendencia de la respuesta dada mediante la política pública. Acá emerge el tema de la deuda social, la inequidad y la desigualdad en Bogotá, partiendo de un proceso de reconocimiento de estos y del diseño de la respuesta, como referente para la construcción desde la comprensión de dichos aspectos, en su calidad de fenómenos estructurales e históricos que afectan integral y diferenciadamente la calidad de vida de los sujetos y de los grupos, y así se distancian de los enfoques centrados en la política pública representada en la respuesta a la pobreza como fenómeno aislado, y con una visión que fragmenta su impacto en el desarrollo humano.

En tal sentido, y particularmente en la Secretaría de Integración Social, este debate había ganado mucho espacio, y llegó, incluso, a afectar la forma instituida en la definición de criterios para la atención de la población pobre y vulnerable, aspecto central de su quehacer histórico, lo que, a la postre, llevó a un proceso de rediseño del instrumento de identificación y seguimiento a los beneficiarios:

Había una decisión política en ese momento de integración social de contribuir a mirar la problemática social no solamente como un problema de

necesidad sino de qué manera tendríamos que ver de una forma mucho más estructural (el problema de la deuda social). (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

En tercer lugar, la preocupación por una comprensión más integradora de las necesidades de los grupos implicaba el compromiso por el desarrollo de una respuesta de igual calado. Gana espacio, entonces, la preocupación por construir un sistema de protecciones sociales, aspecto que ubica y da sentido a la intencionalidad de avanzar en la búsqueda de formas de trabajo articulado, en torno a una propuesta que redefinía un objeto común transectorial: la calidad de vida.

Dentro del marco del plan de gobierno “Bogotá Positiva”, se definió en el artículo 6° la implementación de la GSI como lineamiento del Gobierno Distrital para la ejecución de las políticas sociales, y definida como la “Estrategia que promueve el desarrollo de las capacidades de las poblaciones, atendiendo sus particularidades territoriales y asegurando la sinergia entre los diferentes sectores, el manejo eficiente de los recursos, con el protagonismo de la población en los territorios”¹³².

El componente de gestión es fundamental para el cumplimiento de lo propuesto. La gestión se ha caracterizado por sus ejercicios tecnocráticos, distantes de las necesidades de las personas, y por ser altamente fragmentada. No replantear la gestión deja como simple discurso el componente de filosofía política y programático del Plan de Gobierno Distrital, por lo cual se propone que, en lugar de reducir dicho debate a los cánones tradicionales, se promueva un reordenamiento de la gestión a partir de incorporar el deber de responder a las exigencias de los contenidos programáticos orientados por la filosofía política adoptada.

Este proceso encuentra un escenario fértil en la SDIS, en tanto dicho sector, dentro del marco del proceso de reestructuración administrativa de la ciudad, enfrenta el reto de transformarse de departamento en secretaría, con la responsabilidad de liderar el proceso de formulación y gestión de políticas sociales. Dentro de este marco se asume la mencionada tarea, que significa, particularmente, poner en debate su acumulado histórico, centrado en ser una entidad eminentemente asistencial, cuyo

132 Alcaldía Mayor de Bogotá, Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012. Bogotá Positiva: para vivir mejor, Capítulo 1. Ciudad de Derechos, artículo 6.

accionar estaba centrado en grupos vulnerables y acciones concretas, fragmentadas y no sostenibles.

Así, se formula una propuesta de rediseño del conjunto de la entidad que significa no solo repensarla estructuralmente, sino proyectar esta visión a su accionar concreto. El proceso de construcción, debate y lineamiento del enfoque de la SDIS, respecto a la GSI, se encuentra consignado en el libro *El Sector Integración Social y la Política Social del Distrito*, editado en 2009, y que recoge documentos elaborados, en su gran mayoría, durante 2008. Como se señala en el prólogo, la GSI, en su calidad de estrategia macro para la implementación de la política social, ocupa un lugar destacado, en tanto su comprensión y su puesta en marcha, en todos los territorios sociales, permitirán alcanzar los resultados de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Es importante, también, señalar que este proceso se diseña en un diálogo estrecho con los desarrollos hechos por la SDS durante el período 2004-2008, centrados, a su vez, en la propuesta de Estrategia Promocional de Equidad en Calidad de Vida y Salud, y deben ser entendidos en lo conceptual, lo estratégico y lo operativo.

Avanzado este proceso en la SDIS durante el primer semestre de 2008, cuya mejor evidencia alude a la reformulación de los proyectos estratégicos de la entidad, se motiva un diálogo interinstitucional permanente, que puede ser valorado como el proceso previo para la instalación de la GSI en la ciudad.

A partir de tal dinámica se establece un acuerdo para conformar lo que se denominó Equipo Conductor Distrital. Este fue un espacio de permanente construcción y conducción del proceso de ciudad, que le apostó, en términos visionarios, a que realmente fuera acogido por la estructura político-administrativa. En un primer momento se hizo un acuerdo básico entre el Subsecretario Distrital de Salud y la Subsecretaría de Integración Social, y de ahí emergió una propuesta de organización de un espacio de dirección política, con participación de los subsecretarios de las entidades, para que tuviera un carácter vinculante y de decisión frente a la organización de los planes, los programas y los proyectos en las secretarías; además, intervino un equipo técnico para apoyar al primero.

Desde el comienzo se asumió, de forma colectiva, que el responsable instituido formalmente para servir como secretaría técnica sería Integración Social, en cohe-

rencia con el hecho de que su responsabilidad misional es la secretaría técnica de las políticas sociales, a través del CLOPS.

La dinámica del equipo conductor es claramente identificable durante 2008 y 2009. El Equipo Conductor Distrital centró su tarea en dos direcciones: la primera, buscar validez y legitimidad política en el ámbito distrital; y la segunda, desarrollar un proceso de asistencia técnica para los procesos locales.

En relación con la primera dirección, la propuesta es presentada y argumentada a escala distrital, en espacios como el Consejo de Política Social y la participación activa de las diversas comisiones distritales (se destacaron las relacionadas con el tema de participación). Así mismo, se identifican importantes esfuerzos sectoriales en la forma de seminarios de ciudad y ejercicios sectoriales de socialización y formación de grupos importantes de servidores, que tenían por objetivo presentar y enriquecer la propuesta para ganar legitimidad de la propuesta.

La segunda se centró en la construcción de condiciones en el plano local para el desarrollo del proceso que se materializó en la participación activa en los consejos locales de gobierno y el desarrollo de innumerables reuniones con las comunidades. En tal sentido, el equipo conductor asume un rol de asistencia técnica para el conjunto de la ciudad, lo que significó un proceso muy dinámico, incluso desbordado, de actividades en el conjunto de las localidades para presentar la propuesta, su intencionalidad y sus elementos estructurantes generales, sin que para el primer momento sea clara la metodología; entre otras razones, porque se asumía que en primera instancia se requería construir una validez política y un compromiso de acción, que diera paso posteriormente a un ejercicio de construcción colectiva y flexible, al reconocerse las particularidades de cada territorio.

A la postre, la segunda línea se hipertrofia; en parte, por la creciente demanda local, cada vez más participante del proceso; y en parte, por la debilidad política para el diálogo sectorial en el ámbito distrital, hecho que, en todo caso, limitó la sintonía del proceso local con el distrital. Vale la pena insistir en que el equipo distrital ubicó, como parte central de su función, canalizar las necesidades de ajuste institucional, económico y político, de cara a la intención de una mayor democracia en la gestión pública, siempre alimentada desde los desarrollos locales; pero la debilidad política del espacio, ya presentada, fue una barrera muy importante:

[...] lo que pretendía ser el Equipo Conductor como ese trampolín, de decir mire en las localidades está sucediendo esto necesitamos del distrito que se haga gestiones, que se cambie la normatividad... necesitamos hablar con planeación, necesitamos hablar con la otra secretaría, necesitamos hablar con alguien para poder solucionar y satisfacer las demandas locales... Yo siento que ahí los abanderados de la Gestión Social Integral fueron las localidades y el Equipo Conductor de una u otra forma tenía que responderle. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

[...] hay un papel que juegan los alcaldes locales en este proceso que es muy importante, y es que ellos mismos empiezan a demandar a los sectores a trabajar en las localidades bajo la lógica de Gestión Social Integral, yo creo que son los alcaldes locales los que demandan eso mientras el distrito aterriza la propuesta, entonces nosotros asistíamos a todos los espacios locales a la JAL a los Consejos Locales de Gobierno y los Alcaldes Locales decían bueno pero usted plantea esas propuestas, usted es innovador bajo la lógica de Gestión Social Integral y después empiezan a demandarlo que lo trabajemos en los territorios. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Pese a lo enunciado, para 2010 se identifica una pérdida de continuidad de la acción del equipo conductor, que se expresa en una ausencia de convocatoria y de desarrollo de las sesiones de trabajo:

[...] también un poco que nos perdimos un tiempo como equipo conductor, sí. Íbamos muy bien y de un momento a otro, como tú decías (audio incompresible) cómo para dónde, como qué va, como que sí. Uno a veces dice será que sí, será que no. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Esto no significó que la propuesta se extinguiera, sino, más bien, que el proceso se concentró y se desarrolló de manera rica en el plano local, pese a lo que significaba no contar con una línea directa con la dimensión distrital.

Reflexiones generales sobre el proceso de emergencia e instalación de la GSI

En primer lugar, siempre estuvo presente la dificultad de los protagonismos sectoriales, instituido por la lógica en la que actúan históricamente las entidades:

Primero la complejidad de los poderes es un elemento o que apalanca, fortalece, dinamiza o potencia el ejercicio, o lo disminuye, debilita o lo vuelve nada. Un primer momento de mucho movimiento e inclusive de incidencia de Integración Social pero Integración Social no tenía el capital social en términos discursivos, tenía un capital instalado en la ciudad y yo creo que eso es uno de los elementos significativos de la Gestión Social Integral. Salud tenía un mayor capital de discurso y lo dispuso así y se lo entregó así a Integración Social, dijo hagamos talleres, yo hacía ese ejercicio con mucha gente. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

[...] A veces en las reuniones (locales) los dos sectores que más tienen conflictos, diferencias, disentimientos es el sector salud y el sector de integración social y a veces siento que los otros sectores que están un poco perdidos se aburren de ir a ver esas peleas, esos conflictos, porque son mis proyectos es mi sector. (Grupo Focal SDS)

En segundo lugar, no obstante ser un proceso en construcción, no fue tan clara la idea de la construcción de un proceso democrático, en el sentido de definir una serie de reglas de juego dentro del equipo conductor:

Para el trabajo transectorial, y es cómo este ejercicio de acogernos a la institucionalidad ya generaba tensiones porque a quien le correspondía era a Integración Social pero a la larga no se logra construir como una democracia transectorial; y de alguna manera eso es una carga que siempre tuvo el proceso de Gestión Social Integral, y es que entonces, hay una preponderancia de Integración Social, debería hacia el futuro ser un ejercicio más transectorial, implicaría ubicar con mayor precisión los diferentes roles y las dinámicas de cada sector y sopesarlas.. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Así, la dinámica se movió permanentemente entre la tensión del liderazgo necesario ejercido por la SDIS y un ejercicio poco democrático en la construcción del proceso, lo que es observable a escala tanto distrital como local:

[...] Por eso luego, para ahí si construir el tema de las agendas, de cómo se concertaban las agendas y quién lideraba el tema de las agendas, pues tuvo una transformación porque antes en términos jerárquicos estaba el tema en el nivel de subsecretarios, y luego, muy seguramente una sola subsecretaría,

y luego referentes o de proyectos o de subdirecciones donde el tema para la toma de decisiones, tenía como otra dimensión. Entonces por eso en algunos momentos subsecretarías que se mantuvieron de alguna manera permanentemente, hay que decir que fue Integración Social, del resto fuimos otras figuras las que asistimos ahí, por tanto muchas veces las decisiones tomadas en términos de la agenda eran por la misma jerarquía que tenía el cargo de quién estaba coordinando el tema. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Esta tendencia jerarquizada también se reproduce en la relación equipo conductor-dinámica local:

[...] parte del problema es que aunque el Equipo Conductor tiene una lógica, sigue siendo un Equipo Conductor instituido desde arriba. Es concreto aunque uno tenía claro que eran los Alcaldes locales, aunque seamos democráticos y quienes estamos ahí tengamos la película clara. Un error del Equipo Conductor por ejemplo, hasta donde yo recuerdo no tenía un representante de los Alcaldes Locales. Finalmente termina instituyendo una lógica de arriba hacia abajo... Yo estoy hablando y lo quiero decir con todo respeto, y yo quiero que quede claro que yo soy parte de cómo se armó, yo hago parte de esto. Yo tengo responsabilidad en esto. Ahí lo que terminó operando fue una lógica absolutamente instituida, y es una lógica jerárquica, es una lógica de que nosotros ordenamos. Teníamos la película clara. O yo creo eso... pero no a la hora de ser consistentes. Aquí hablamos de poblaciones en los territorios, como hacemos para que en este Equipo Conductor los territorios hablen por sí mismos, y no desde la lógica de nosotros que es una lógica mediadora y mediatizada, sí. Ahí a nosotros realmente nos faltó... Ahora eso obedece también a una lógica instituida de que el Equipo Conductor termina siendo un equipo que da línea técnica. Y yo quiero decir que ese fue otro elemento del Equipo Conductor: lo jerárquico obedece a una lógica construida institucionalmente que tiene unos pesos institucionales de los cuales uno fácilmente no se despoja. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

En tercer lugar, la forma como se asumió la participación en el equipo conductor distrital careció del peso político necesario:

Como se asumió el tema fue, que las subsecretarías delegaron al interior de las secretarías proyectos, programas o subdirecciones que tuvieran relación con el tema o de participación, o proyectos que buscaran de alguna manera el tema intersectorial; y digamos eso en términos del origen generó una pérdida de fuerza frente a la naturaleza que se le planteó inicialmente al proceso. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

[...] ahí la apropiación fue más como personal, porque no se logró avanzar más. Porque si bien es cierto que desde el principio se solicitó que el Equipo Conductor estuviera integrado por directivos porque eran los que podían tomar decisiones, eso se fue delegando salvo excepciones, se fue delegando como en un equipo técnico operativo que pujaba el ejercicio pero que no podía decidir sobre, oiga necesitamos más gente en las localidades, oiga necesitamos apropiar la estrategia y trabajemos todos desde el enfoque de derechos y unámonos todos hacia la lectura de realidades. Eso no posibilitó el Equipo Conductor porque el Equipo Conductor era el que debía hacer la gestión en cada uno de los sectores para poder aportarle a las localidades. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Pero esta debilidad política del equipo conductor solo reflejaba un problema previo: la ausencia de liderazgo político desde la Alcaldía Mayor frente a la propia estrategia, y, desde allí, en toda la línea jerárquica de la administración; la situación llegó, incluso, hasta lo local, en cabeza de los alcaldes locales y los directivos sectoriales locales. Esto se evidencia como un aspecto transversal y evidente del proceso en todos los niveles:

No había una línea técnica del secretario a los gerentes, digamos que la responsabilidad de la implementación de la GSI del sector, recayó sobre el componente de gestión local y digamos que ahí si se tuvo una forma de operación un poco diferente. (Grupo Focal SDS)

Esto significó que, a la postre, el equipo conductor distrital no contó con dos instancias (una política y una técnica), sino que se conformó una única instancia.

En cuarto lugar, y como resultado de las dificultades previas (particularmente, la relacionada con la legitimidad y el compromiso político), se generó una débil articulación con la estructura instituida existente, en lo relacionado con los espacios distritales y locales de coordinación:

[...] el equipo conductor chocó con la comisión intersectorial de fortalecimiento de desarrollo local [...] en un momento determinado consideramos que allí debía operar el equipo conductor. E hicimos un planteamiento que desde allí funcionará la mesa de Gestión Social Integral, y lo llevamos hasta allá [...] pero quedó ahí [...] eso hacía que la cosa no fluyera como considerábamos y por otro lado era el Consejo Distrital de Política Social y con la Unidad de Apoyo Técnico que también reclamaba pero seamos un solo equipo. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

[...] esa duplicidad de instancias si es la que crea dificultades porque entonces se desconocen esas autoridades locales en el nivel central. Entonces uno dice para dónde cojo: para el CLOPS, para el Consejo Distrital de Gobierno [...] el principal escenario con toda la pena que me da decirle la principal mesa de GSI debió ser el Consejo Distrital de Gobierno. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Esta debilidad en relación con el compromiso político respecto a la estrategia también se reprodujo en la escena local. Así, el equipo conductor distrital direccionó la conformación de los equipos conductores locales, en el entendido de que este espacio debería retomar la intencionalidad general de la GSI, y materializarla y darle contenido según la dinámica local. Se asumió que dicho espacio tendría como responsabilidad: *materializar y construir de manera concreta formas para que las entidades pudieran responder a una lógica de presencia en los territorios.* (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Se ordenó inicialmente que el grupo dinamizador local de la GSI debía estar encabezado por el alcalde local, y su escenario natural serían los Consejos Locales de Gobierno, pero en realidad solo algunas localidades lo asumieron así, mientras otras optaron por ubicar ese escenario en el CLIP¹³³, en el CLOPS¹³⁴ local, o, incluso, se instalaron grupos nuevos para GSI. En algunos casos esto fue el resultado

133 Comisión Local Intersectorial de Participación, creada por el Decreto 546 de 2007, y cuyo objeto es coordinar y articular la acción de la Administración Distrital en materia de Participación.

134 Consejos Locales de Política Social, creados dentro del marco del Decreto No. 679 de agosto 31 de 2001, por medio del cual se conforma el Consejo Distrital de Política Social, y cuyo artículo 10 faculta a los respectivos alcaldes locales para conformar Consejos Locales de Política Social, los cuales deberán tener como funciones prioritarias: coordinar la acción administrativa entre las entidades locales o los sectores con presencia local; evaluar la situación social y local efectuar recomendaciones y solicitudes a la instancia única del Consejo Distrital; vigilar y evaluar en la respectiva localidad el cumplimiento y la ejecución de los planes, los programas y los proyectos sociales contemplados dentro del Plan de Desarrollo y las demás funciones que les asigne el respectivo alcalde local.

de caracterizar el espacio del Consejo Local de Gobierno como un escenario débil para el proceso de desarrollo pertinente y articulado de las políticas distritales, con lo cual se abre paso la necesidad de instalar otro escenario en lo local, en la forma de equipo conductor local de la GSI. En todo caso, la diversidad de estas opciones en lo local refleja el pulso de actores institucionales que presionaron para lograr un mejor posicionamiento en la propuesta:

[...] en las localidades siempre dijimos los líderes tienen que ser los alcaldes. En algunas localidades los Equipos Conductores son los Consejos Locales de Gobierno pero también por decisión de los Alcaldes tuvieron una pata. Una pata era un equipo técnico [...] Llámese UAT de los CLOPS, llámese la CLIP, sí, llámese Equipo Conductor pero esa fue una decisión de la mayoría de los Alcaldes y las Alcaldesas Locales. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

[...] Yo creo que los Alcaldes Locales son el actor y así está previsto en la gestión social [...] es el que articula [...] sin embargo yo sí creo que ahí las condiciones administrativas y estructurales muchas veces no posibilitan eso [...] la apuesta [...] era como apoyar al alcalde, y gestión social era un instrumento para apoyar unos vacíos que tenía el Alcalde [...] hubo dinámicas donde no logramos conectarlo, esa es otra [...] el proceso no fue homogéneo en las veinte localidades, depende de quién era el Alcalde, quién era el subdirector, quién era el gerente [...] Nosotros hicimos unos intentos para que eso fuera desde allá, instituido desde la Subdirectora de Asuntos Locales, que fuera con los Alcaldes [...] Gestión Social se termina instalando cuando hay alguien que escucha y entiende que eso es posible. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Pero realmente algo que se evidencia es que no hay una voluntad política porque ni siquiera desde el mismo Alcalde de la localidad hemos tenido como el apoyo, en el proceso, que él fuera el que liderará en este proceso. Ni todas las instituciones han participado fuertemente pues porque no están conectadas con el ejercicio de Gestión Social Integral. No se ahí como serían las directrices. Sabiendo que teníamos un Plan de Desarrollo y en el Plan de Desarrollo, en el Artículo 6, habla de Gestión Social Integral. (Grupo Focal Kennedy)

A partir de lo anterior, se concluye que las mencionadas dificultades no se refieren a hacer desconocido la existencia de una serie de espacios cuya función o cuyas competencias están vinculadas con el objetivo de los llamados equipos conductores, sino, más bien, a la ausencia de unas condiciones políticas que ordenaran su accionar de cara a la GSI definida en el artículo 6 del Plan de Desarrollo Distrital.

A lo anterior se suma que en muchas ocasiones tales espacios instituidos, como en el caso del Consejo Local de Gobierno, son formales y no actúan en el ejercicio de las competencias propias de ellos, razón por la cual, aun convocados para asumir este papel, no ofrecen la respuesta adecuada. Igualmente, han establecido una dinámica que, en gran medida, responde a la lógica sectorial, de sumatoria institucional, fragmentada en su forma de ver los temas de ciudad y altamente burocratizada, por lo cual esta propuesta no resulta comprensible ni viable. En el mejor de los casos, escenarios como el Consejo Distrital de Política Social, las Comisiones Distritales y los CLOPS locales articularon de una forma demasiado específica con la agenda y el proceso de GSI, y nunca lo hicieron asumiendo dichos procesos como una centralidad en su propia operación.

Particularmente, algunos miembros del Equipo Conductor Distrital consideran que en el plano local la estrategia les quitó liderazgo a los alcaldes:

Gestión Social Integral no entendió que cada localidad tiene su propia dinámica y sus complejidades... Si el mismo Alcalde Local no le da la importancia a esa estrategia, pero la estrategia ya es una directriz distrital y alguien la tiene que asumir en el territorio... Pero lo otro también es, quien les llevaba el mensaje a los Alcaldes Locales. En un momento hubo un diálogo sordo con la Secretaría de Gobierno por intermedio de la Subsecretaría de Asuntos Locales, pero nosotros nos encargamos de tomar un atajo y creo que fue antes, y era que los sociales del distrito: Salud, Secretaría de Integración Social, el mismo IDEPAC, a veces estaban más informados que los Alcaldes Locales en cuanto estaba más avanzada la Estrategia de Gestión Social Integral. Entonces era un gestor local el que le da lineamiento a un Alcalde Local, así es muy difícil digamos cuando mi jefe de Secretaría de Hábitat me dice vaya y lleve esta razón al territorio y usted se lo dice al Alcalde. Para que se haga pues usted comience a trabajar, y usted comience a convocar a la gente en su CLIP, mire como convoca a la gente y da las directrices, sin que el Alcalde Local lo sepa, primero. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Lo otro es los resultados de la Gestión Social Integral a quién se le transmitían, a quién le reporta uno. El Equipo Conductor o la gente que trabaja en las mesas territoriales a quien le reporta y de qué manera va a reportar eso, en sus cuentas de cobro, en un informe que se le presenta a la Secretaría de Integración Social o a su supervisor o al coordinador de GSI en el territorio. O entendemos de una vez por todas que nosotros cuando estamos en el territorio, nuestro jefe en el territorio es el Alcalde Local, así nos pague otra Entidad y al que se le reporta es al Alcalde Local. Pienso yo. Pero para eso falta muchísimo para que pase y entendamos que cuando estamos en el territorio al primero que hay que reportarle es al Alcalde Local. Ya después sus obligaciones contractuales pues seguirá a sus jefes inmediatos de las Entidades. Pero si nosotros no entendemos que es el Alcalde Local el que manda en el territorio. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

La situación en lo local se explica por otros tres factores concretos, que se suman al ya presentado en relación con la falta de una línea política desde la Alcaldía Mayor. En **primer lugar**, las alcaldías locales carecían de una estructura jurídica y organizativa que garantizara las condiciones para poder operar el liderazgo local:

[...] pero yo que voy a liderar (el alcalde) sí yo tengo una estructura en la que yo no lidero, yo no tengo ningún poder sobre ninguno de ustedes, ustedes pueden venir al CLOPS, al Consejo de Gobierno Local pero a la hora que yo diga hágame el favor y respóndame por tal cosa, usted me va decir es que yo no tengo autonomía porque a mí me pusieron la meta fue allá a nivel central. Y es como una cadena no resuelta. (Grupo Focal SDIS)

En **segundo lugar**, hay un aspecto de orden político, y son los criterios de permanencia de los alcaldes locales, pues al alcalde local no se lo elige ni se lo sostiene por sus logros políticos y sociales, en términos de responder a las necesidades de los grupos locales:

[...] finalmente porque eso significa exponerse [...] un Alcalde que asuma ese rol pues se expone, puede ganar pero también puede perder. Y en la política no es tan importante mostrar buena ejecución, hay otros criterios para ser Alcalde, entonces uno para qué se va a exponer, si tiene garantizado el puesto pues con el que lo definió como Alcalde, esa es una dificultad. (Grupo Focal SDIS)

En **tercer lugar**, aparece un componente de sinergias vinculadas con los intereses de actores locales en turno, y estas favorecen o no la interrelación entre procesos que se dan en el plano central:

[...] no es tan simple como un lineamiento central que baja o no baja. Entonces uno se encuentra que el balance de ciertos procesos, no se explican por el lineamiento central sino por la coyuntura local y creo que esa puede ser una cosa interesante para explorar. (Grupo Focal SDS)

Así mismo, tal debilidad en el respaldo político de la estrategia se hizo evidente, dentro del plano sectorial, en los directivos de las entidades que hacen presencia en lo local:

[...] y debido a que nosotros no contamos o no contábamos en las localidades con un apoyo desde las gerencias, los avances han sido más en términos de construir documentos, propuestas, articularnos con otros sectores desde algo ya como muy operativo no tanto en el nivel directivo. (Grupo Focal SDS)

[...] Uno habla con integración mismo en el nivel central y mucha gente directiva no sabe que es la GSI, y seguramente en la Secretaría de Salud (Sic) habla uno con la directiva de la Secretaría de Salud [sic] y mucha gente no sabe que es la GSI. Creo que hay una dualidad: que se exige pero no se conoce, con compromiso real y eso hace que los resultados reales en términos de recursos sea lentos. (Grupo Focal Suba)

Ahora bien, durante el proceso la institucionalidad comprometida (SDS, SID, SDG) identificó y presionó por espacios y acciones que contribuyeran a generar mejores condiciones de sostenibilidad del mismo proceso, y superar las dificultades encontradas.

En ese sentido, se destacan los esfuerzos realizados para afirmar una lógica institucional que garantizara condiciones para el trabajo articulado. Por ello, temas de ciudad que se vincularon estrechamente con los desarrollos de GSI fueron los relacionados con la descentralización, a través del Decreto 101, que recoge muchos de los aprendizajes de este proceso, y donde se remarca la necesidad de fortalecer el liderazgo y la responsabilidad del alcalde local y el papel del Consejo de Gobierno Local en la formulación y el seguimiento de políticas públicas; también, los desa-

rollos en los temas de política distrital de participación social, y los presupuestos participativos y de planeación local, los cuales reflejan algunos de los impactos de lo realizado, y que serán presentados más adelante.

En la misma línea de ajustar o crear condiciones para el desarrollo de la estrategia, en el plano sectorial también se observan procesos para la institucionalización de espacios de coordinación, buscando superar las dificultades encontradas inicialmente:

[...] nosotros tenemos una Resolución de la Secretaría Distrital de Salud de un grupo funcional (la Resolución 543 de 2009) en una lógica totalmente instituida para que la Gestión Social Integral saliera del Equipo Conductor, era una especie de equipo conductor en la Secretaría que bajará eso institucionalmente, que ordenará la Secretaría. La Gestión Social no es sólo lo Local y lo Distrital. Tiene lo local, lo comunitario, la institucionalidad misma y sus interiores, sus lógicas que son diversas. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

La existencia de normativas no garantizó, sin embargo, la articulación de los sectores, ni siquiera la de aquellos comprometidos con el desarrollo de la GSI, tales como SDIS y SDS. Lo que se evidencia es una articulación de algunas de las direcciones, o espacios de estas, que explica, en parte, las dificultades en el desarrollo de la propuesta:

En el 2010 la presencia de todos era absolutamente relativa porque se estuvo básicamente concentrado en armonizar el proceso de Gestión Social Integral con la descentralización o desconcentración y era un problema de unos cuantos técnicos que estaban pensando la desconcentración y la posible descentralización de funciones o tareas de la Secretaría. Y el resto de gente se marginó literalmente durante casi todo el año. Pero dentro de salud pública también los ámbitos no se involucraron a profundidad, esto realmente terminó siendo un problema de gestión local y algo de participación. (Grupo Focal SDS)

Yo creo que no es una situación que preocupe a todas las áreas de esta entidad. Creo que no ha sido el modelo que han adoptado todas las áreas para trabajar, es decir, y como se dice que la GSI tiene que ganar espacio en casa, primero, no es primero... tiene que ganar también espacio en casa para que sea un poco más fácil salir. Creo que eso hay que equilibrarlo mejor, hay

que repartir mejor las preocupaciones en torno al tema de la GSI. (Grupo Focal SDIS)

Ante todas estas dificultades, ¿cómo explicar la emergencia y la instalación de este proceso? Sin lugar a dudas, cabría reconocer que se combinaron tres factores: la urgencia de encontrar alternativas a una gestión pública permanente deslegitimada; una formulación que para muchos actores institucionales y comunitarios tenía un valor destacado en términos de contribuir a problemas históricos de participación, democracia, pertinencia e impacto de las políticas, los programas y los proyectos en lo local; y el compromiso profundo de funcionarios de los planos central y local, tanto como de la dirigencia de procesos sociales y comunitarios, que vieron en la GSI una alternativa para la gestión de políticas públicas.

Lo anterior explica que en algunas localidades, en articulación con algunos sectores y con destaque de algunos temas, algunos miembros de los niveles directivo distrital, sectorial y local (alcaldes, gerentes y coordinadores de programas y proyectos), siempre con la participación activa, decidida y decisoria de líderes de procesos comunitarios, realizaron experiencias innovadoras muy gratificantes, pero que chocaron de manera permanente con las dificultades de una estructura que aún no se adapta a los requerimientos de esta.

APROPIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL

En tanto la GSI se asume como proceso que se construye colectivamente, su sistematización tiene diversos matices, a partir de si la aproximación se da en el plano distrital, local, sectorial o comunitario.

Desde el punto de vista distrital, el debate y la construcción de acuerdos conceptuales se dieron de manera muy activa en el Equipo Conductor Distrital. Esta construcción inicia con la discusión del marco de derechos y su articulación con la formulación de políticas públicas y la gestión pública:

[...] Yo creo que ese espacio era clave porque logra interpelar la discusión del derecho y la gestión pública. Y yo creo que todo el tiempo nos tensionaba a todos los que estábamos ahí, en términos de la pragmática, el quehacer, la concreta y como resuelvo las cosas y cómo a la larga, voy avanzando, juntándome con otro, qué es lo que pongo, cómo lo pongo pero todo el tiempo

yo siento que lo que logra el equipo conductor es ir apropiando básicamente el discurso de los derechos [...] el equipo conductor se convierte en un espacio de formación para muchos y muchas. Y todos empezamos a discutir qué implica el derecho, qué es eso de la indivisibilidad, la integralidad [...] Recuerdo mucho que a partir de estas discusiones en el equipo conductor emerge entonces que tocaba construir como era eso de los núcleos de derechos, eso no salió sino del equipo conductor. Recuerdo que Integración Social dice listo vamos a construir como los sectores pujan, y cómo hacemos, y cómo vamos construyendo eso de los núcleos de los derechos. Entonces el tema general del equipo conductor era como apropiamos real y efectivamente la perspectiva de los derechos. En una lógica de realmente poder responder a todos los planteamientos. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Creo que muchos no sabíamos de Gestión Social pero allí realmente avanzamos significativamente... Yo creo que una cosa específica que da cuenta de cómo había un interés muy profundo era eso de los núcleos de derechos... la Secretaría venía en un discurso del derecho a la salud muy fuerte, muy previo, muy construido y entonces cuando uno llegaba allí con todo el discurso de la Gestión Social Integral... yo no tenía esa dificultad, había una conducción, no autoritaria sino identitaria de que eso es pertinente, una legitimidad en el discurso... había como una intencionalidad de profundizar los derechos. Yo creo que este es el punto fundamental. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

[...] creo que el ejercicio es importante en cuanto puso en común en la administración unos elementos... que tienen que ver primero con digerir la línea base del plan de desarrollo Bogotá Positiva sobre el eje fundamental de garantía de derechos. Ordenó esa discusión, desarrolló varios, un poco la teoría de garantía de derechos en cuanto empezó a ponerles pies; definiendo lo que ya varios compañeros dijeron acá es el núcleo de esos derechos. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Esta percepción de que el proceso anima a que sea de un debate y una construcción muy ricos, es también validada en lo local:

[...] Aquí están distintos sectores en una misma mesa para que no hablemos de la meta sino el problema comunitario y para que no digamos es que lo

importante es mi chaqueta, mi institución sino el problema de la gente, yo creo que es el proceso más importante que lleva la GSI. Y es lo que permite lo otro. Lo que sí se ve esa reunión cada ocho días, análisis permanente, esa construcción constante, sin ningún protagonismo diferenciado entre un sector y otro, creo que es de lo más importante de lo que se ha construido dentro de la GSI. (Grupo Focal Suba)

Ahora bien, el abordaje del enfoque de derechos se nutre de los acumulados ya dados en los diferentes sectores:

[...] en la Secretaría de Integración Social se venían dando unos trabajos frente a dos mesas técnicas. Una que era la mesa para la equidad que sufrió un proceso porque era una mesa que trabajaba todo el tema de focalización desde administraciones anteriores, y entonces, esa mesa se vuelca a trabajar todo el tema del enfoque de derechos, cómo es eso del enfoque de derechos, es cuando se empieza a trabajar los núcleos de derechos y se hace toda esa discusión, y luego el tema cuando ya está estructurado, se coloca en el Equipo Conductor y se empieza hacer un trabajo a nivel de sectores. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Y es partir de leer en el territorio, leer interinstitucionalmente y transectorialmente, ese es un discurso que lo apropiamos allí, no porque no existiera sino porque lo pusimos en común [...] ¿Qué problemas tuvo? Digamos ese fue el aporte fundamental. [El problema] es que a pesar de hablar del territorio, desconocía profundamente y sigue desconociendo profundamente unos agentes naturales del territorio, allí es quizás donde entran algunos compañeros a chocar con otra política porque justamente allí es donde es integral. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

La mirada del desarrollo de la GSI desde las voces de las organizaciones sociales y las comunidades participantes, en relación con la perspectiva conceptual, caracteriza a esa misma GSI como una propuesta potente, que está en coherencia con la mirada y los intereses de estos:

Entonces eso me parece algo súper indispensable lo del proceso; se ha bajado todo entonces el tecnicismo no solo lo manejan los de arriba sino los de abajo porque cómo ellos no saben no le hablemos de eso, no; enseñan para que el proceso sea completo para que sea argumentativo [...] ahorita

muchos de las comunidades de la localidad, no comen entero no pasan y eso me parece supremamente importante. Pero eso es un aprendizaje de doble vía porque es que se trata de que ni queremos que nos metan los dedos en boca ni tampoco metérselos a nadie, simplemente poder argumentar lo que estamos haciendo y porque lo estamos haciendo [...] Y entonces también tener criterios hacia las cosas que nos van enseñando y lo que podemos ir aportando también a las instituciones porque créame que de pronto para ustedes que vienen acá y nos hacen todo este, nos graban y todo el cuento esto es un trabajo conjunto; y lo pueden exhibir ustedes de Integración Social con todo orgullo que lo hicieron y todo pero también dependía de nosotros sí, entonces eso es importante y me parece que es una de las cosas que hay que rescatar. (Grupo Focal Bosa)

[...] la parte metodológica de la GSI creo que ahí hay unos aportes en términos del reconocimiento de cómo reconocer la realidad y cómo llegar a una respuesta. En lo metodológico creo que favorece el ejercicio en territorio. (Grupo Focal Kennedy)

DESARROLLO DE LOS COMPONENTES DE LA GSI

Territorialización

El lineamiento inicial propuso instalar en los niveles central y local el territorio como referente del proceso. Eso significó desarrollar una lectura integral del territorio en términos de sus necesidades y sus potencialidades de calidad de vida; se destaca al respecto una lectura del componente de organizaciones sociales y dinámica política.

La definición de territorios se planteó como un proceso flexible que debía reconocer lo existente en términos tanto de la institucionalidad como de las necesidades que diferencian los territorios. Sin embargo, dentro del balance se reconoce la existencia de una lógica vertical y jerárquica que no fue coherente con la intencionalidad de reconocer la dinámica ni a los liderazgos y los actores locales:

Y viene otro proceso, cómo se hacen los territorios sociales con lógicas de sumatorias sectoriales. Yo me acuerdo que cuando yo llegué ahí me encontré que en Gobierno habían treinta y dos Zonas de Atención Integral

y decían Gobierno puso 32 de las 88, pues sí seguro sí, pero yo no podía contradecir a nadie porque estaba ya hecho eso y me acuerdo las peleas que habían con Hábitat, y nunca logramos llegar a un acuerdo de cómo son esos territorios... un poco obligando y empujando, alcalde mire eso hay que dividir eso en territorios, yo no entendía mucho pero hay que hacerlo y lo hacemos [...] surgieron unas sinergias allí. Ellos, los alcaldes locales, no conversan mucho con el tema, no conversan con el tema pero hacen la tarea. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Por otro lado, el desarrollo de la lógica territorial provocó cambios importantes en el interior de los sectores que se comprometieron decididamente en el proceso, como fue el caso de los sectores salud, gobierno e integración social. En este último, por ejemplo, se promovieron cambios en la estructura institucional, en los procesos y en las dinámicas cotidianas de relacionamiento con las comunidades acordes con la exigencia de incorporar lo territorial:

[...] la estructura funcional de las localidades acá, refiriéndose al nivel central, cambió... nosotros no teníamos área territorial, no teníamos líderes territoriales [...] Ese nuevo modelo hace cambiar la estructura. La forma de relacionarlos al interior creo que también cambia. Los equipos eran por proyectos y tenían una mirada absolutamente del servicios como tal. Y no una mirada territorial, entonces creo que hay un cambio hacia la forma de intervenir. (Grupo focal SDIS)

Instalado un referente territorial se asume como primera tarea la caracterización de las condiciones de calidad de vida en dichos territorios. Como ya se mencionó, un antecedente de este proceso fueron los desarrollos al respecto en las diversas secretarías. Sin embargo, para el caso de GSI los Diagnósticos Locales de la SDS de 1998 son un referente importante, al aportar una perspectiva que vincula poblaciones con territorio. Este proceso gana línea de continuidad en los diagnósticos 2003 y 2007, y en los posteriores procesos de actualización:

[...] Hay unas líneas de continuidad frente a las categorías de análisis que eran territorio, población, consumo, producción y respuesta tanto institucional como comunitaria. En eso seguimos en esa onda o sea, donde hubiéramos retrocedido [...] Pero creo que este último ya avanzó por territorios de GSI, el último diagnóstico tú ya lo encuentras por territorio de GSI y digamos que también los documentos que se han socializado y se han pu-

blicado ya ni siquiera se está hablando de diagnóstico sino de condiciones de calidad de vida y salud de la localidad tal, porque mira que se ha hecho un esfuerzo porque no sólo este de salud sino que también la participación de los demás sectores. Tanto que algunos Alcaldes lo han asumido como su ruta de navegación. (Grupo Focal SDS)

El abordaje territorial tiene como uno de sus elementos fuerza el reconocimiento de las particularidades de la calidad de vida de grupos poblacionales que habitan dichos territorios, para así superar conceptos administrativos y lograr de manera colectiva, con participación tanto de los funcionarios como de las comunidades que habitan los territorios concretos, una lectura más comprensiva de los problemas inmediatos, y que permite una mirada articulada con el conjunto de la dinámica y la estructura social:

[...] Como todos podemos hablar yo quiero decir algo fundamental y pues para mí un elemento es digamos la confianza y el reconocimiento de las voces de todo eso es fundamental en acción gestión social integral [...] Y algo también que es muy, que es algo de sacar a flote, usted decía un elemento innovador es la participación de la comunidad porque pues antes no se veía. Pero imagínese nosotros aquí hemos hecho unas mesas territoriales con 500 personas 400 y 300 personas, hemos hecho en central y occidental o sea han sido mesas bien concurridas, o sea una dinámica donde realmente se ha escuchado a las personas porque sabemos que cada barrio, cada micro territorio de esa UPZ tiene algo muy diferente a lo que tiene al otro micro territorio que está al otro extremo de la misma UPZ. Entonces lo bueno es eso o sea, que se ha dado a conocer realmente la problemática total de toda la localidad. (Grupo Focal Bosa)

[...] antes se veían las problemáticas a término general, entonces ahora van por territorios y ven la problemática que tiene cada territorio. Porque es que antes se veía desde la institución y sólo la institución. En cambio ahora se desplazan a los territorios, las organizaciones todos y vemos las problemáticas que en realidad hay en ese territorio, por eso vamos a ver [...] Aunque hay unas problemáticas que sí son comunes; hay unas problemáticas que sólo son de ese territorio, a mí eso me parece importante. (Grupo Focal Suba)

[...] en este momento tenemos diagnósticos que identifican núcleos de problemas, que identifican los temas generadores y que además dicen cuáles deberían ser las respuestas para esos territorios. Creo que el avance ha sido progresivo y muy importante. (Grupo Focal SDS)

Dentro de los logros del proceso el indicador más evidente puede ser, por un lado, los procesos de articulación que se establecen en torno al núcleo garantía de derechos-calidad de vida y poblaciones en territorio. Aquí son innumerables las experiencias, pues, en últimas, hacen parte del corazón de la GSI, asunto que se amplía en el siguiente apartado. Sin embargo, vale la pena destacar que, instalada y validada esta línea de acción de la GSI, hoy se reclama la necesidad de microterritorializar, en tanto la unidad territorial trabajada es demasiado grande, y ello hace que la mirada institucional homogenice las necesidades de poblaciones y territorios que presentan gran diversidad, y limite una mayor participación de los sujetos:

Digamos ya que todo el mundo ha dicho una cantidad de cosas que son positivas, yo quiero decirle una de las cosas que yo considero hace falta, sí. Dentro de esa innovación creo que eso que acaba de decir es fundamental el meterse en los territorios. Sin embargo, para decirlo de alguna manera, la ruralidad no es Chorrillos, ni Tibabuyes, es Villa Cindy [...] tenemos que movernos hacia microterritorializar desde mi perspectiva, sí. Hacia mirar problemáticas que aún son más específicas dentro de los territorios sociales que permita a la gente hacerse participe de sus propios procesos porque yo puedo digamos ver que ahí puede haber una ruptura de diferentes poblaciones dentro de un mismo territorio debido a que tienen diferentes problemáticas y se pueden no sentir recogidos. Y si nos movemos hacia ese ejercicio participativo creo que es necesario microterritorializar con el objetivo de llegar más a donde se quiere. (Grupo Focal Suba)

Transectorialidad

Implica una comprensión concertada, sistémica y desde la complejidad de la realidad, que articula los múltiples conocimientos y permite una estrategia de gestión institucional y social que pretende integrar los esfuerzos del conjunto de la sociedad para lograr respuestas que permitan lograr la calidad de vida con su perspectiva más integral. La transectorialidad se concreta en territorios sociales, definidos como resultantes del reconocimiento de identidad y pertenencia de los grupos, y se lo puede valorar desde varias dimensiones:

Una primera se refiere al proceso de apropiación y desarrollo de un ejercicio de transformación de la forma como se comprende la realidad. La propuesta establece la idea de cambiar de paradigma positivista, centrado en la lógica de causa-efecto, a un paradigma de la complejidad que se soporta en una lógica sistémica, la cual establece una jerarquía de aspectos históricos, económicos y sociales:

Sí hay un elemento de innovación, por lo menos desde mi lectura, y es intentar integrar el paradigma de la complejidad en los procesos de la administración y la planeación que históricamente no se dan. Trabajamos un proceso lineal de causa y efectos y no las relaciones que tiene con todo el territorio y seguramente en ese cambio de paradigmas es que ponemos a pelear el territorio con la población en la temática. (Grupo Focal SDS)

La segunda, que se deriva de la anterior, es el avance en relación con una presencia articulada de las instituciones en los territorios. En tal sentido, se reconoce que la estrategia aporta a esta mejor coordinación; para algunos, ese es el aspecto innovador más relevante de tal propuesta.

No, era muy difícil, era muy difícil porque era que nosotros los líderes teníamos que buscar a los funcionarios y eso para nosotros se nos complicaba muchísimo, tuviéramos los problemas que tuviéramos y estar detrás de los funcionarios, detrás de las entidades para nosotros era complicadísimo, era tiempo, era un montón de cosas que no. En el momento en que se logra esa inclusión de GSI en la UPZ, sí, nos facilita de una manera grandísima y amplía la comunicación con cada una de las entidades, con cada una de las necesidades que oíamos ya ir canalizando, ir organizando. Claro que sí, es importante [...] Antes tocaba ese contactar a los funcionarios era uno por uno, entidad por entidad, era muchísimo más dispendioso para uno. (Grupo Focal Suba)

En tercer lugar, los avances se pueden valorar en referencia al grado de articulación sobre agendas comunes en los territorios, que vayan más allá de la identificación fragmentada de una situación o una problemática de interés, y se traduzca en un abordaje más integral de la población en territorios. Lograrlo significa, esencialmente, que se tiene una visión compartida sobre la naturaleza del problema, y desde allí se orienta el quehacer articulado de los sectores, las instituciones, las organizaciones y los actores. En este sentido, se reportan experiencias concretas, donde

los participantes identifican importantes avances en la forma de relacionarse y de trabajar.

Se destacan, por su mención reiterada, los logros de articulación con las Unidades de Apoyo Técnico del CLOPS y la Comisión Intersectorial de Participación, así como la de otros sectores, con el Equipo Conductor.

En Fontibón se estableció realizar cada año cuatro CLOPS territoriales, uno por cada territorio reconociendo y posicionando las agendas sociales. Así mismo, se avanza en alianzas con la Policía de donde surgen los días de la seguridad y la convivencia local, que se hace cada mes en diferentes territorios con base en esas agendas que se construyeron [...] se articula y promueven iniciativas de educación popular y la formulación de un Cabildo Abierto donde la comunidad es la que está movilizándose su agenda y nosotros simplemente somos facilitadores como instituciones... se articula el trabajo con el Cabildo indígena... con la gente de propiedad horizontal... con el ICBF. O sea, esos son escenarios válidos donde estamos interlocutando con otros actores y han surgido diferentes situaciones de negociación de problemas. (Grupo Focal SDS)

Y como en Fontibón, cada localidad ha enriquecido un proceso de articulación y acción conjunta que se nuclea en torno a cómo entender mejor la calidad de vida de las personas que habitan el territorio, y, desde allí, cómo ordenar la acción de gobierno con la perspectiva del derecho.

La idea central es lograr una lectura articulada de la calidad de vida de las poblaciones en el territorio con el referente de los derechos humanos, proceso que reconoce necesidades, que las problematiza, que comprende colectivamente su entramado de relaciones y definiciones, que las pone en términos históricos y de intereses, y desde lo cual construye relaciones. Este proceso implica reconocer limitaciones y potencialidades, y les ha permitido a los servidores públicos relativizar su propio saber y reconocer otros saberes:

Yo creo que hay como tres elementos centrales en el ejercicio [...] una toma de conciencia que es como el punto de partida del ejercicio de gestión social integral en este cuatrienio y es como saber que nosotros no lo sabemos [...] el técnico no es el que sabe más de esta vaina. Pero para llegar a este punto uno primero tiene que hacer conciencia que uno no sabe todo ni que lo que

uno sabe es el mejor saber que hay, es como hacer conciencia [...] a las instituciones nos cuesta todavía y nos ha costado mucho hacernos conscientes de eso y eso es un avance grandísimo, es un punto de partida para poder sentarse con el otro y decir: ahora si hagamos lo que decíamos por ahí en los documentos, el diálogo de saberes. Para hacer diálogo de saberes usted primero tiene que partir del hecho de que no se las sabe todas, si no que aquí todos sabemos un poquito [...] eso ha sido un elemento fundamental en este ejercicio muy novedoso por que como casi siempre vienen Líneas Técnicas Distritales para la implementación de los procesos, pues uno casi que se ve abocado a la tarea de seguir una Línea. (Grupo Focal Bosa)

[...] quizás lo menos visible es el proceso de articulación transectorial, romper las distancias entre los sectores, salirme de mi meta, de mi protagonismo como sector para construir un equipo conductor cada vez más sólido, más afectuoso, digamos con más confianza, no ha sido fácil tampoco [...] Aquí están distintos sectores en una misma mesa para que no hablemos de la meta sino del problema comunitario y para que no digamos es que lo importante es mi chaqueta, mi institución sino el problema de la gente, yo creo que es el proceso más importante que lleva la GSI [...] Y es lo que permite lo otro. Lo que sí se ve es esa reunión cada ocho días, análisis permanente, esa construcción constante, sin ningún protagonismo diferenciado entre un sector y otro [...] Si, ha sido tan importante y tan significativo que en las comunidades ya se percibe que las instituciones no están trabajando cada una por su lado [...] A tal punto que a mí en Suba que me conocen en el trabajo comunal hace veinte años, me preguntan algunos líderes que no están de cerca en la GSI y me dicen [...] ¿Ahora ya trabaja con Integración Social? Si, ahora trabajo con Integración Social pero también trabajo con el IDEPAC, también trabajo con Salud, también trabajo con Cultura, y así. Fíjense como empiezan a cambiarse las percepciones de que es el funcionario de tal entidad, que es como la camisa, rotulo de que es de esa entidad y solamente es de esa y solamente se desenvuelve en la competencia de esa entidad, sino que ya empiezan a ver la integralidad del servidor público, como debe ser, el servidor público que representa a la institucionalidad en general, y no el servidor público que representa a únicamente a una u otra entidad. (Grupo Focal Suba)

Sin embargo, es necesario asumir que los avances aún son limitados, y un elemento determinante para ello es la ausencia de participación de las entidades de gobierno,

exceptuando cinco secretarías: de integración social, de salud, de gobierno y en menor medida, hábitat y cultura. Las razones de esta conducta se ubican, en la mayoría de los casos, en el lineamiento político desde el nivel central:

[...] Creo que hay ventajas en el ejercicio de la Gestión Social Integral en términos metodológicos pero en términos prácticos de los sectores y la transectorialidad creo que se queda muy corto. Muy corto porque el mismo Estado no ofrece el ejercicio de la gestión misma de las respuestas integrales. O sea creo que ahí, en este momento lo que vemos es que no existen respuestas integrales. No existe la posibilidad que el Estado pueda solucionar lo que en un momento empezó hacer [...] Entonces la transectorialidad que es uno de los puntos claves de la Gestión Social Integral, que es el ejercicio de gestión y de las respuestas integrales, se queda corto. Un ejercicio que se queda corto en términos de la responsabilidad del Estado frente a la ejecución de sus derechos. (Grupo Focal Kennedy)

Respuestas integrales a necesidades

Una vez hecho el proceso de lectura integral de necesidades (lectura que debe ser transectorial), en los territorios sociales emerge la necesidad de diseñar respuestas integrales acordes con dichas necesidades. Esta no es una tarea sencilla, pues la primera dificultad que se tiene es la existencia de una oferta institucionalizada homogeneizadora y rígida, la cual, de entrada, choca con la diversidad y la complejidad que emergen del ejercicio previo:

Y es que hay diferentes tipos de pobreza y por tanto debe haber distintas maneras de abordarlo. Yo empecé el proceso en Mártires y la pobreza del centro consolidado es muy distinta a la pobreza de periferia, y es distinta a la pobreza que podamos encontrar en Niza, y es muy distinta la pobreza de la ruralidad. Y esa diferenciación de los tipos de pobreza implica, por una parte, unos servicios sociales diferenciados; pero también implican unas acciones de construcción social diferencial [...] Y creo que en eso el Distrito no se ha detenido suficientemente. Al contrario, estamos trabajando mucho en estandarizar y entonces abordar a todo el mundo de igual manera, y casi, que poner tiempos de atención para parecernos mucho más al modelo de atención en salud que es un modelo malo [...] Quince minutos de atención, la ruta, la entrada, el punto del SIA [...] los abordajes comunitarios casi son epidemiológicos, eso yo creo que implica modificar [...] Teorizar acerca de

los tipos de pobreza, conceptualizarlos, y eso implica acciones y servicios sociales diferenciados, no es lo mismo la asistencia en Santa Cecilia que la asistencia en Niza [...] requieren acciones, servicios sociales diferenciados porque no quiere decir que no haya pobreza. (Grupo Focal Suba)

Es posible identificar transformaciones y experiencias de articulación destacables en todas las localidades.

La primera transformación que se reconoce hace referencia a una apropiación, aún débil, del marco de derechos, para pensar el quehacer de las instituciones, lo cual se sintoniza con una lógica que ya estaba incorporada en la lógica del trabajo de las comunidades:

Pero en el ejercicio reflexivo comunitario, en el ejercicio reflexivo del territorio, en términos de revisar cuál es mi realidad y hacia donde apuntan las respuestas que yo quiero, creo que es un ejercicio que trasciende el ejercicio de política pública, que nunca se había hecho desde el Estado. Si uno reconoce el proceso por lo menos el proceso en Patio Bonito, lo que ve, es que antes existía un proceso histórico de reivindicación de derechos, de lucha por sus derechos y de organización y de participación. De planeación, organización y participación pero eso no era desde la parte estatal, no era desde el gobierno. Ahí hay una ventaja de la GSI. Pero lo otro es que se quedó en dos instituciones, en dos sectores que es el de Secretaría de Integración Social y el de Secretaría de Salud, y pare de contar. (Grupo Focal Kennedy)

Este encuentro favorece elementos muy importantes para la democracia en la ciudad, en tanto acerca el Estado a la sociedad y provoca un relacionamiento más horizontal, y, desde allí, una mayor sinergia (y en algunos casos, incidencia).

La segunda transformación se refiere a que, realizado el ejercicio de lectura de necesidades en el conjunto de los territorios de las localidades, el primer cambio observado es que la presencia institucional se amplía al conjunto de territorios. Ya no se concentra solo en algunos, bien sea por criterios de proximidad o por criterios de mayores necesidades y como reflejo de la lógica de focalización, sino que las instituciones se proyectan a la localidad en su conjunto; incluso, con las limitaciones de la oferta existente, lo que es claramente reconocido por los líderes comunitarios.

Otra de las cosas que ha permitido la GSI es poder llevar los proyectos o programas a todas las cinco UPZ. Porque inicialmente lo que yo puedo evidenciar de lo que he manejado 2009 y 2010, todo está ubicado en la UPZ central, las demás comunidades ausentes... Porque la verdad la institucionalidad no quería arrimar al territorio no se quería ir donde realmente estaba la problemática, donde les tocaba ir a untarse de barro. (Grupo Focal Bosa)

En tercer lugar emergen, como acción transformadora, diversas experiencias de articulación entre las entidades:

Pero el tema cuadrantes-GSI territorios fue un avance. Al menos podría hablar en la localidad como Fontibón, el tema nosotros pudimos llegar como a unos consensos y como a unos trabajos. Y creo que la Policía tuvo una disposición, hay como un direccionamiento de parte del comandante de Bogotá frente a todo el tema de GSI, y es que es una decisión política de la Policía estar trabajando y están convencidos del tema. (Grupo Focal SDIS)

Sin embargo, dichas articulaciones no logran trascender los portafolios de servicios ni las definiciones, ya dadas, de los presupuestos distritales o sectoriales:

[...] Yo creo que a pesar de todo los desarrollos institucionales que ha tenido particularmente la Dirección de Salud Pública y el componente de gestión local si hay una tensión grande entre la línea técnica que se da y la programación de intervenciones del PIC (Plan de Intervenciones Colectivas). Se hace todo el proceso que está previsto en la estrategia promocional y en la estrategia de GSI entonces se hace todo el recorrido de la lectura de necesidades, la identificación de los núcleos pero al final en los lineamientos del siguiente año para todo el Plan de Intervenciones Colectivas, la intervención es la misma para todo Bogotá, para la localidad, no importa en qué territorio este, las metas se deben cumplir [...] La gente viene con unas tareas específicas institucionales. Me explico, yo contrato a la persona de ambiente, usted me hace el favor se me preocupa de tal cosa, del río, de tal cosa, pero pare de contar y la persona va haciendo. Y tiene que hacer veinte talleres y eso encajarlo a veces dentro de la estructura dentro de lo territorial ha sido complejo. (Grupo Focal SDS)

[...] Estoy hablando de las mismas estructuras institucionales por proyectos y ya con una inversión definida. Una cosa es que usted tenga un presupuesto

y consulte a lo local y diga a lo local cuéntenme ustedes que han requerido, donde podemos colocar esta plata. Eso no se hizo en ninguno de los sectores. (Grupo focal SDIS)

[...] Creo que hay ventajas en el ejercicio de la Gestión Social Integral en términos metodológicos pero en términos prácticos de los sectores y la transectorialidad creo que se queda muy corto, muy corto porque el mismo Estado no ofrece el ejercicio de la gestión misma de las respuestas integrales. O sea, creo que ahí, en este momento lo que vemos es que no existen respuestas integrales. No existe la posibilidad que el Estado pueda solucionar lo que en un momento empezó a hacer. (Grupo Focal Kennedy)

En cuarto lugar se destacan experiencias de articulación con organizaciones no gubernamentales y con el sector privado, y donde las comunidades son partícipes en la definición y el diseño de lo que se requiere:

Otra cosa que también se ha hecho es muy importante y me gusta mucho, es una gestión que se hizo desde la mesa territorial que fue el poder gestionar con una institución [...] se buscó, digamos, un espacio para que las personas se alfabetizaran los que no sabían leer ni escribir, la validación de la primaria y del bachillerato; y en este momento eso va bien, es un éxito [...] Ahorita en noviembre se abren las nuevas inscripciones para las nuevas personas que quedaron por fuera, eso son cosas muy relevantes, son cosas que se pueden mostrar que es el resultado de una gestión de un trabajo intenso. (Grupo Focal Suba)

Las dificultades en el diseño de respuestas integrales se encuentran en las limitaciones, tanto en la estructura institucional y la definición de metas de ciudad y metas de acción de cada servidor como en la presión política por resultados inmediatos. Nada de ello favorece una propuesta que se oriente desde una lógica integral de mediano y largo plazo, que vincule a otros, donde no solo cuenta el resultado, en forma de servicio, sino que se valora más el proceso en términos de construcción de valores, tales como la democracia, el interés colectivo, la solidaridad y los derechos.

[...] el programa jala mucho. Como es muy fácil operarlo y muy fácil revisarlo y muy fácil seguirlo. Los indicadores del programa son generalmente de coberturas así que es más fácil trabajar por programas [...] El año pasado hicimos un esfuerzo grande tratando de buscar intervenciones integrales en

los diferentes ámbitos que les llamamos respuestas integrales, eso fue un pleito fuerte dentro de la Secretaría y afuera también porque el tema de las respuestas integrales implica más esfuerzo, más trabajo, trabajo en equipo, etcétera. (Grupo Focal SDS)

[...] la Alcaldía generando un activismo medio, medio apresurado en el cual ellos lo que hacen es decir: bueno el ocho de octubre vamos a ir al territorio, Salud vacune, Integración tata tal cosa, listo vamos; y así terminó la propuesta, de muy buena intención de respuestas integrales, en un ejercicio de hacer actividades obviamente que con una muy buena intención y con el esfuerzo de las instituciones porque no lo han hecho mal, pero si como que se perdió la intención inicial, que era una experiencia piloto de generar respuestas integrales desde la voz de la comunidad [...] y lo que se termina es: vamos a hacer vainas por mostrar, y obviamente es un ejercicio chévere de la presencia institucional pero no respuesta integral [...] no estamos hablando de una comunidad pedigüña, de una comunidad pidona [...] es una comunidad comprometida con su desarrollo sostenible no es una comunidad que me está diciendo deme, deme, deme, si no es una comunidad [...] dice usted, me da, yo le doy y entre todos logramos algo. (Grupo Focal Bosa)

Las respuestas son más un acto politiquero de mostrar un cumplimiento de metas que una respuesta real a los problemas estructurales de la comunidad. (Grupo Focal Suba)

Con todo lo anterior, lo que hoy se observa en la ciudad es la posibilidad de transformar el portafolio de servicios instituido desde las instituciones en una gama amplia de servicios, que tiene como referentes centrales una mayor y mejor aproximación a las necesidades de los grupos concretos en territorios concretos, y con una mejor participación social:

[...] la respuesta integral tiene un tránsito, digamos que no es la respuesta integral como se plantea, pero si uno mira la respuesta iría como en tres niveles [...] la respuesta va como en un segundo nivel. Va en una propuesta que ya no es de respuesta asistencial, no es solamente del ingreso a un servicio sino que es una respuesta que empieza a responder al restablecimiento, restitución y protección de los derechos, a la garantía de los derechos pero de ahí falta [...] la respuesta integral tiene que llegar a trabajar todo el tema de la inclusión y tiene que llegar a la estructura [...] y hasta ahí no hemos llegado

[...] vamos como en una transición. Acercándonos a un término medio de una respuesta integral. (Grupo Focal SDIS)

Sin embargo, como fruto del proceso de problematización articulado entre las entidades y las comunidades, hoy se tiene una mayor conciencia de la limitación de las respuestas tanto en unos como en otros, conciencia que se expresa y se hace pública en escenarios comunes que posibilitan la tarea compartida de buscar nuevas alternativas, rediseñar lo existente y gestionar recursos de diversa índole:

[...] de la lectura de realidades pues realmente salieron unas necesidades mucho más estructurales como el tema de [...] productividad, salud y educación que sinceramente no se ha logrado dar respuestas [...] Pues digamos que las respuestas que se construyeron son respuestas de carácter inmediato, sí. Las respuestas realmente faltan mucho más para construir respuestas de carácter estructural en temas de productividad, en temas de educación. (Grupo Focal Suba)

Más allá de lo anterior, tanto los funcionarios como las comunidades han proyectado la conexión de este proceso al proceso general de planeación local y distrital. En tal sentido, se destacan dos ideas: en primer lugar, la necesidad y la pertinencia de que lo construido y lo acumulado dentro del marco de la GSI, en términos de enfoque, información, agenda y organización, se articule al próximo momento de nueva administración, y, particularmente, al Plan de Desarrollo de Ciudad y local; y en segundo lugar, la convicción de que la sostenibilidad de la estrategia de GSI depende, en gran medida, de las comunidades que actúen en la misma dirección:

[...] las avanzadas que se han dado frente a la construcción del Plan de Desarrollo Local que todo lo que hemos hecho durante estos años se vuelve un insumo fuerte para construir eso que viene en los próximos cuatro años y que los líderes de los territorios ya tienen digamos en sus manos todo el proceso y que es lo que quieren posicionar en esos espacios, creo que también es una ganancia de la localidad. (Grupo Focal Suba)

Eso es a través de la Comisión Intersectorial. Eso es la preparación de los Planes. Es el Plan para los encuentros ciudadanos y para el Plan de Desarrollo. Ya hay un cronograma [...] Se aprobó en la CIP¹³⁵, lo presenta al

135 Comisión Intersectorial de la Participación del Distrito Capital, Decreto Distrital 546 de 2007.

Consejo de Política Social, y el Consejo Distrital del Política Social precedido por la Alcaldesa quien lo aprueba. Y lo presentaron Secretaría de Planeación e IDEPAC y estaba el Consejo Territorial de Planeación. Eso ya va caminando. Y para ese ejercicio se van a retomar diez experiencias de Gestión Social Integral. Yo diría no es que no se pueda, el ejercicio en este momento cobra sentido. Por lo que se está haciendo y por esa propuesta que va para el nuevo Plan de Desarrollo que está empujando el IDEPAC y Planeación. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Así mismo, los actores reconocen que el proceso descrito ha impactado la forma como se conciben y se diseñan las políticas sectoriales, entendidas dichas políticas como formulación estratégica de respuestas a las necesidades de las poblaciones en la ciudad:

El discurso ha permeado pero además ha permeado el concepto, la gente sabe a qué se refiere eso. Entiende que el trabajo tiene que ser integrado. El trabajo intersectorial es muy importante, por ejemplo todo el tema de las políticas públicas que se han desarrollado en esta administración, todas son intersectoriales, todas son con participación social y eso no existía antes... Antes las políticas públicas las hacía el compañero que estaba sentado aquí o alguien que yo contrataba para que hiciera políticas públicas y en cambio ahora una política pública no es factible sin el trabajo con los locales, sin el trabajo con la comunidad. (Grupo Focal SDS)

Gestión necesaria

En este componente se destaca la necesidad de generar capacidades, sistemas de información, transformación institucional, investigación y comunicación, acorde todo ello con el enfoque de derechos y participación que soporta la GSI.

La generación de capacidades tanto en los servidores públicos como en la ciudadanía es un componente central si se parte de reconocer algo que fue reiterado en los grupos: lo central de la GSI es la gente que, con convicción de lo que se quiere hacer y con herramientas y la formación sistemática, viabiliza y sostiene la propuesta.

[...] volví como a repreguntarme toda la cuestión filosófica de si son las instituciones o las personas mismas quienes hacen bueno el proceso, porque yo puedo decir que sí, aquí es de personas, nada de celos como institución, de que no me coja el listado, nada. (Grupo Focal Bosa)

[...] y yo creo que una cosa fundamental en este ejercicio es la cualificación de las personas en el proceso. (Grupo focal SDIS)

Eso es diferente y la cualificación de la gente asumiendo nuevos procesos, porque yo sí creo que uno tendría que revisar cuántos servidores públicos se han formado con este ejercicio, cuanta gente de la comunidad ha accedido a tener cualificación en este tema y que definitivamente hay una cosa que sí es importante y es que nos estamos alejando de los paradigmas que siempre hablamos lista de mercado, miremos, prioricemos.

El ejercicio va un poco más allá de una acción meramente operativa porque le involucra otro tipo de elementos donde usted tiene que estar haciendo parte de [...] Y esa es la diferencia con la que se han venido haciendo unos ejercicios que pueden quedar desde la grafía y puede generar otro tipo de aproximaciones a este nuevo modelo de ciudad que si se le quiere dar continuidad frente un enfoque de derechos tendría que soportarse en estos diagnósticos, en estas políticas públicas. Que no solamente son políticas públicas que dan cuenta de un diagnóstico poblacional o un diagnóstico temático sino que se tienen que convertir en instrumentos reales de planeación para la próxima administración. (Grupo Focal SDIS)

Sin embargo, para otros el tema de formación es insuficiente, en tanto se considera que la lógica que pone la estrategia involucra capacidades de diversa índole, vinculadas con una formación política y ciudadana que es incipiente en la ciudad:

Para mí una cosa estructural en todos los niveles y es las competencias de quién se acerca e implementa la estrategia, no conocerla, no tener la habilidad y no conjugar esos elementos como una competencia [...] ahí es cuando desde todos los niveles, desde los directivos hasta quienes lo operamos en lo local el no haber logrado las competencias, no en todos los casos porque si hay gente que sí desarrolló unas altísimas competencias para la implementación de esto pero otros que uno ve y no. Eso afectó todo el desarrollo de la GSI en todo nivel. (Grupo Focal SDS)

La transformación institucional hace parte del componente de gestión necesaria, y la observación general permite afirmar que la GSI ha afectado a un alto número de sectores en varios planos.

Para algunos, la experiencia ha significado poner sus referentes locales de cara a la dimensión territorial definida en cada localidad, y superar, incluso, las limitaciones de talento humano. Es decir, se da una tensión entre referente por proyecto y referentes territoriales. La primera lógica tiene como limitante que el profesional o el responsable solo se vincula a la comunidad en la búsqueda del cumplimiento de la meta. La posibilidad de poner como referente el territorio permite un diálogo entre referentes de proyecto y dinámica global de la población en el territorio, al generar un proceso de retroalimentación y ajuste del programa instituido. A partir de esta premisa las posibilidades son diversas, porque el grado de transformación puede trascender del proyecto a la dinámica institucional local, y de allí, a la sectorial. Esto ha sido evidente en el caso de la SDS y la SDIS:

[...] la gestión social empieza a inducir rediseño institucional de la prestación de los servicios, eso me parece sorprendente, importantísimo bajo el liderazgo del jefe de todos que es el Gerente del Hospital y eso ha generado unas dinámicas muy importantes y yo vería que no está en la UPZ 82, está en otros ejercicios y se muestra en toda la localidad o en algunas experiencias, me parece importantísimo esa característica. Es tal el influjo que hay rediseño institucional en la prestación de los servicios y empiezan a articularse cosas y a pensarse en la GSI para montar sus otros servicios que no son salud. (Grupo Focal SDS)

Digamos que la fortaleza del Hospital San Cristóbal radica en la forma de organización y del direccionamiento que se le da desde la Gerencia, eso hace que la Salud Pública y los ámbitos y todos los componentes jueguen a la GSI. (Grupo Focal SDS)

En micro se destaca la imagen que la institucionalidad ha adquirido a la luz de este proceso:

Yo hace ocho años he visto un cambio. Hace ocho años porque también ha habido como, que le digo yo... desde el mismo gobierno ha habido un acercamiento, una credibilidad... ha habido un acercamiento a las comunidades. Y ha sido un proceso más cercano de la institucionalidad ha cam-

biado la forma de ser del doctor allá sentado, yo lo digo, porque yo si lo siento. Y yo lo siento como organización que lleva acá en el sector... doce años cumplimos. Doce años. Y hasta hace ocho nos acercamos a lo que es la institucionalidad. (Grupo Focal Kennedy)

Yo pienso que una de las innovaciones también es el desplazamiento de los diferentes funcionarios a los territorios porque antes no era así. Ver un funcionario de las diferentes entidades digamos en el territorio era muy difícil, todo se concentraba acá, centro de Suba. Una de las innovaciones es que los funcionarios se desplazan a los diferentes territorios, a los diferentes barrios no importa lo lejos que sea, allá llegan. Eso es innovador porque antes no se veía eso [...] Lo importante que nosotros hemos recibido, digamos de parte de la misma comunidad es la misma familiaridad que se pudo tener o que se ha podido tener con las entidades, sí. Que ya no son la chaqueta sino que es la persona. El funcionario que está dentro de la comunidad, eso es supremamente importante [...] yo veo que se desplaza Bienestar Familiar, el Hospital de Suba, la Secretaría de Integración, acá misma, el señor del IDPAC, me los encuentro constante a todos, o sea, es ver cómo se ha desprendido un poco de burocracia y se ha desplazado digamos a los barrios para poder cumplir con esas inquietudes sociales más acordes a lo que se necesita, porque se genera más confianza en la comunidad, eso es lo que yo veo desde mi punto de vista. (Grupo Focal Suba)

Estas experiencias chocan sistemáticamente con la rigidez del nivel central, al que le cuesta más ajustarse a las necesidades locales, pues su lógica y la dinámica de trabajo constante distan del propio nivel local, al que determinan.

En relación con el sistema de información, se reconoce el avance en términos de contar con una herramienta distrital que articula y traduce el enfoque de derechos:

[...] queda el sistema de monitoreo de la progresividad de los derechos. Que me parece que es importante que se revise porque ha sido construcción fundamental entre Planeación y los otros sectores. Un ejemplo de todo el tema del sistema que se puso en la Comisión Intersectorial digamos se destacan los derechos frente a los intolerables, que me parece es un desarrollo, desde el punto de vista que son desarrollos de capacidades. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Los avances en la construcción de un sistema de información local y uno de los indicadores es, es el indicador de progresividad del derecho, si eso está así aprobado y eso ustedes lo ven, se ve, porque también yo tengo que decir yo tuve mucha tensión con Planeación me dijeron que si el presupuesto de Bogotá no lo aprobaba, pues mi cabeza rodaba pues aquí estoy no solamente se hizo y me enranché en la territorialización y salió, sino que hoy no es un problema, no es motivo de conflicto sino que Planeación lidera el proceso y lo lidera más allá de lo que yo podría haber pensado, esto quiere decir que esto tiene muchas dinámicas, hay más cositas pequeñas porque están por encima. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Sin embargo, estos avances no llegan a lo territorial; más bien, cabría decir que no se cuenta con logros en materia de sistemas de información en los territorios, ni en lo local, que acompañen la toma de decisiones.

Los avances en investigación y comunicación han sido más limitados, si bien hay algunas experiencias desarrolladas. Sin embargo, tanto funcionarios como líderes coinciden en señalar la urgencia de profundizar dicho componente.

La otra parte que me parece importantísima y que es necesario meterle candela es a lo que tiene que ver con la comunicación. Nosotros estamos inmersos en un sistema donde los medios de comunicación priman; no es de nadie desconocido que los últimos presidentes y muchos de los candidatos llegan a ser presidentes para beneficio de las corporaciones públicas, no por las campañas que hagan, estamos viviendo una cultura perversa, la cultura de la propaganda negra. (Grupo Focal Kennedy)

ARTICULACIÓN DE LA GSI CON LOS MACROPROCESOS DE CIUDAD

Se consideran macroprocesos aquellos emergidos en la ciudad como parte de la propuesta programática estratégica de la administración; en consecuencia, van más allá de la acción de la GSI.

Ahora bien, dado que la GSI se ubica en la dimensión del modo de gestión pública, como una forma de materializar los contenidos programáticos, aquí se destacan los asuntos estratégicos que fueron foco de la propuesta de método de la GSI, tales

como: la **propuesta de descentralización** que se adelantó desde la Secretaría de Gobierno, y se centra en avanzar en un modelo de articulación localidad-distrito que dé mayores posibilidades de acción al plano local; la definición y la implementación de los **presupuestos participativos**, como proceso instituyente de participación ciudadana, con poder de decisión, en torno a la asignación de los recursos, tanto locales como sectoriales, y el posterior seguimiento de su contratación y su ejecución; y la implementación del **Sistema Distrital de Participación**, como mecanismo de articulación entre la Administración Distrital y las diversas formas de organización social y comunitaria, con el fin de garantizar el derecho a la participación en las políticas públicas del Distrito Capital: “Se establece una agenda inicial alrededor de los temas como el territorio, como la descentralización, el tema de la participación y los presupuestos. Esos fueron los cuatro temas de agenda con los que el equipo conductor se comprometió”. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Una aproximación a los desarrollos de estos grandes procesos permite, en primer lugar, afirmar que la GSI los nutrió de manera decisiva, tanto en lo distrital como en lo local, y así contribuyó a su desarrollo, pero también halló en ellos los límites de la misma propuesta:

[...] Lo institucional tiene que ir necesariamente amarrado a lo gubernamental. Nosotros hemos encontrado que lo institucional ha sido importante, en lo metodológico, en la parte personal inclusive encontramos que hay una gran relación afectiva y de conciencia social en la institucionalidad, las personas que trabajan con la institucionalidad. Pero las realidades gubernamentales no dan más posibilidades que eso fluya [...] esa descentralización viene a ser una forma de presión más. Y lo del Plan de Ordenamiento Territorial sirvió para que se organizaran las comunidades en cuadrantes y estratégicamente se favoreciera un monopolio de grandes superficies para que termináramos más bien, en vez de encontrar una solución, en una respuesta negativa, si [...] Lo institucional en el proceso de la Gestión Social Integral debiera ser el proceso constante y armonizante como institucional pero realmente a esto le falta amarrarse con la parte estructural, medular, presupuestal y de Plan de Desarrollo [...].

Lo segundo, tenemos que entender que cualquier proceso de impacto en la comunidad va amarrado a lo presupuestal. Si no hay plata para un proyecto nosotros podemos tener las mejores intenciones pero si no se realiza no tiene sentido. La metodología que se nos ha dado a través de Gestión

Social Integral digamos que está en proceso de gestación todavía... Estos dos períodos de la administración que hemos tenido nosotros, nos han dado herramientas por un lado jurídicas, tenemos el andamiaje del sistema de participación muy interesante, tenemos todo lo que son los procesos de articulación con la administración a través de los procesos participativos; yo siempre he reclamado que esos procesos se están politizando y que nosotros como comunidades debemos sacarlos de esa politización [...].

Me estoy refiriendo a que hay algunos grupos políticos organizados, que en el ejercicio democrático se toman esos procesos y no los dejan avanzar. Estoy hablando de los espacios cívicos, estoy hablando de los mismos encuentros ciudadanos, estoy hablando en algunos casos de la misma Gestión Social Integral... No es desconocido que aquí... hay unos procesos que ya están amarrados con políticos haciendo campañas por la Gestión Social Integral pero no en el ejercicio de promover la gestión sino como parte correspondiente. (Grupo Focal Kennedy)

Descentralización

De manera particular, el tema de descentralización es un aspecto claramente reconocido por todos los actores del proceso, y en él existen diversas lecturas que caracterizan esta relación:

Yo pienso que para la Gestión Social Integral el Decreto 101 fue definitivo. Es la norma, el cambio. Así tenga sus debilidades y deficiencias. El Decreto 101 es el que propicia, abre la compuerta y debe recoger la estrategia de Gestión Social Integral. Pero que pasa ahí: lo uno la Circular 006 que es la de Planeación. Pero es que fíjense lo que pasa, yo siento que a nivel de las instituciones hay como dos equipos de trabajos: unos equipos de trabajo que sostienen digamos el planteamiento histórico, no sé qué territorializado y Planeación es el que nos da la línea; y hay otro tipo que ha crecido en cada Entidad, que es el que está potenciando este ejercicio. Lo está empujando [...] Yo creo que ahí hay diferencias porque se está montando un nuevo proceso pero el otro todavía está vigente, entonces, es la lucha que hay como entre esos dos equipos. Y lo veo también el Decreto 101 es importantísimo y hay que amarrarlo [...] todo el tema de descentralización y Gestión Social Integral hay que empujarlo, siga llamándose Gestión Social Integral o no, pero es que ese ejercicio tiene que tener esa mirada [...] el 101 avanzó

mucho en conocimiento de lo local, en diagnóstico de lo local aprovechando lo que había hecho Gestión Social Integral y hoy se exige que los sectores miren su acción en lo local y lo local mire su acción de lo sectorial en lo local. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

[...] un hito muy importante y por eso digo que engañoso era el hecho de que el Decreto 101 lo ilusionaba a uno de que la GSI fuera a tener muchas más uñas y dientes, pero va uno a ver y no fue así, pero sigue estando el Decreto 101 y uno tiene la esperanza de que pueda verse completo algún día y por eso yo pienso que por eso un poco el interés de que existieran planes territoriales, porque si con el 101 territorializa la inversión uno pensaría pues ¿Cuál va ser la herramienta para que los presupuestos se territorialicen? [...] los Planes de cada territorio, entonces si cada territorio va juicioso a decir es que esto es lo que quiero para mi territorio tendría que tenerse en cuenta, entonces fue un hito y se ha convertido en una ilusión y ojalá algún día [...] fue un hito por lo que fue algo que ya pasó y se vuelve una potencialidad que ojalá de verdad ayude a impulsar la GSI pero en algún momento fue un escenario en el que uno llegó a pensar: no, esto va a ser. (Grupo Focal Bosa)

Presupuestos participativos

En su objetivo descentralización, el plan de desarrollo parte de la necesidad de implementar un modelo de gestión más democrático y territorializado en Bogotá: “[...] nosotros le apostamos a la Gestión Social Integral y el instrumento es la territorialización de la inversión”. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Sin embargo, en la percepción de la totalidad de los actores el presupuesto territorializado, según las necesidades de dichos territorios, quedó truncado:

[...] inicialmente hicimos un ejercicio, después de que habían hecho lecturas en territorios íbamos para presupuestos participativos [...] no lo logramos hacer y ahí se parte el proceso. Pero digamos que hay una intencionalidad de presupuestos participativos. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

Una de las causas de esta limitación tiene que ver con el proceso instituido en el Distrito, y que plantea la formulación del Plan de Desarrollo Distrital, el cual, por su parte, define metas distritales, sin que ellas, necesariamente, consulten las necesidades de los territorios de la ciudad, lo cual hace que al desarrollar una estrategia

para el conjunto de los territorios se choque con la limitación de los recursos. “si usted hace lectura de realidades y las respuestas, yo creo que iniciamos un proceso después de [...] el presupuesto ya estaba para los servicios, entonces es muy poco lo que se queda”. (Grupo Focal SDIS)

Más allá de esta limitación distrital, el proceso permitió constatar que la posibilidad de territorializar los recursos ya destinados también fue un proceso fracasado:

Tan bonito que le gustan los territorios, como les encantan los territorios muestre a ver, la primera Secretaría que uno esperaba que tuviera territorializada su inversión en 88 territorios que había propuesto, era Integración Social, no hay territorialización con lógica de territorio social en Integración Social. (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

[...] Y creo que ahí la gran dificultad es pensar cómo realmente articuló y logró ese ejercicio que me permite efectivamente que esa lectura de realidades que yo haga y la inversión que yo tengo a nivel presupuestal dé cuenta efectivamente de lo que realmente pasa en los territorios. (Grupo Focal SDIS)

Si bien se presenta una dificultad distrital y sectorial de orden más estructural, ello no puede invisibilizar el hecho de que hoy existen pequeños esfuerzos desde direcciones/ programas que, incorporando la propuesta de GSI, presentan ejercicios iniciales de lo que significaría un presupuesto territorializado. Esto es un gran avance que muestra grandes retos:

Nosotros hicimos el primer ejercicio de territorialización de la inversión local. Yo no sé si todos los proyectos lo hicieron pero infancia presentó un presupuesto absolutamente territorializado. Lo único que le quedó a infancia asociado al nivel distrital fue el personal, o sea, las 150 personas que trabajan acá nadie más. Todo lo demás, llámese psicólogo, nutricionista, el equipo de inclusión, bla, bla, todo quedó asociado al territorio... que logre eso subir o no en la estructura no sé. Digamos ese es como el tema de los niveles, que yo no sé al final como va llegar, cómo va a poderse reflejar. (Grupo Focal SDIS)

El proceso logra en cierta medida orientar recursos. Y eso es importante. (Grupo Focal SDS)

Sin embargo, el reconocimiento de posibilidades de flexibilizar los presupuestos de proyecto y de los programas, en armonía con los resultados del proceso de reconocimiento de necesidades, devela dificultades en la estructuración de un presupuesto territorializado, a escala tanto distrital como sectorial. Lo cierto es que en este último nivel de las entidades existe un margen de maniobra, el cual no apunta a ordenar el quehacer institucional en una lógica más dinámica y pertinente, de cara a las necesidades. Un aspecto digno de contemplarse es que la lógica institucional de proyectos y programas fragmentados por temas o poblaciones, sin considerar un elemento articulado, como puede serlo el territorio, anima una lógica de pequeños poderes, representada en el poder de asignación de presupuestos y actividades, entre los coordinadores de programas distritales dentro de las entidades, con lo cual las posibilidades de los actores locales quedan prácticamente anuladas.

Sistema Distrital de Participación

La promoción de la participación se ha establecido como parte de los cinco componentes de la GSI, cuyos desarrollos particulares se presentan a continuación. Sin embargo, dada la importancia de este componente y el hecho de que se articula con un macroproceso de ciudad en dicha experiencia, se recoge en este apartado el conjunto de observaciones dadas.

De manera particular, se reconoce que en el proceso de construcción de las Políticas Públicas se observan importantes asimetrías de poder entre las organizaciones sociales y los actores institucionales, las cuales se explican, entre otros aspectos, por:

- ♦ Falta de acceso a los espacios participativos.
- ♦ La definición de espacios participativos consultivos no decisorios.
- ♦ No tener acceso a información.
- ♦ No tener injerencia en el presupuesto local.
- ♦ Arquitectura gubernamental centralizada.
- ♦ Bajos recursos en el plano local.
- ♦ Burocratización y procesos complejos de contratación de los proyectos de inversión social.

La idea es avanzar en una acción de gobierno centrada en la construcción y el desarrollo de políticas públicas sectoriales, poblacionales o territoriales alineadas, en sus ofertas institucionales, con las necesidades sentidas de la población, y no solo un

ejercicio centrado en la gestión de ofertas instituidas, que no siempre responden a las necesidades, o no se valoran como suficientes o pertinentes.

En tal sentido, se propone promover y acompañar el proceso de transformación del sistema democrático en la ciudad hacia una democracia participativa, que mantenga y respete las bases de la democracia representativa y los marcos institucionales de representación partidista a las que se introducen elementos clave, como: planeación participativa, presupuestos participativos y mecanismos de control social orientados a la definición corresponsable de los asuntos públicos locales, y así elevar los niveles de legitimidad política en la gestión pública, y, por tanto, los niveles de gobernabilidad, a través de una relación más directa entre el ciudadano y la administración.

Dentro de este marco, y en términos del proceso realizado, tendríamos que iniciar reconociendo que este es, quizá, uno de los aspectos más destacados de la experiencia, tanto por parte de los servidores públicos como por parte de los líderes y de la comunidad que han participado del proceso. En palabras de los primeros, la GSI ha fortalecido los procesos de participación, porque la estimula, y, particularmente, porque favorece una mejor articulación entre el trabajo comunitario y el trabajo institucional, al diseñar una propuesta que reconoce la lógica y la voz de las comunidades:

Nosotros empezamos a trabajar la Gestión Social Integral a partir del año 2008 retomando los diferentes procesos que se habían desarrollado aquí en el territorio número dos [...] la diferencia que tuvimos de alguna manera es que empezamos a utilizar la EPCVS como metodología, analizamos las causas, analizamos por qué era un problema la situación y empezamos a hablar de derechos. Eso es como algo, un ingrediente más que se le puso a todo lo que hacía la comunidad. Porque definitivamente cuando nos sentamos las instituciones como Fundación Social, Hospital y la Secretaría de Integración nos dimos cuenta que no estábamos iniciando, sino retomando los diferentes ejercicios que había hecho la comunidad para tener su desarrollo. (Grupo Focal Kennedy)

La fortaleza es que hay grupos de participación muy fuertes que sin GSI institucionalizada operan igual pero que cuando encuentran una Entidad sensible pues se articulan. (Grupo Focal SDS)

Bosa tiene un modelo de movilización social espectacular. No tiene el respaldo institucional ni los desarrollos en la articulación de servicios pensado en los territorios sino que sigue pensando en los mismos programas. Pero la movilización social que tiene el modelo de Bosa es enorme y de un peso y de una garantía realmente sorprendente. (Grupo Focal SDS)

En el desarrollo de la GSI se establece la articulación con la formulación de la Política Distrital de Participación y la conformación de los espacios como un lineamiento de política previo. El debate fue enriquecido al tratar de encontrar una respuesta a cómo articular la lógica de GSI que tiene como referente central lo territorial, aspecto que no va con la lógica centrada en el tema poblacional. Finalmente, la directriz logró hacer una articulación de la que hoy se presentan frutos positivos:

A mí me parece que la Estrategia de Gestión Social Integral le aporta a que la comunidad se encuentre en el territorio [...] Aquí lo que ha permitido (refiriéndose a GSI) es que los líderes de las diferentes organizaciones y la comunidad ya vayan mirando no solamente su nicho, si me permite el término, su territorio, de su barrio, su cuadra, su parque sino que se comience a mirar el concepto de territorio social. A mí me parece que de lo que hay que rescatar de la Estrategia de Gestión Social Integral es eso respecto a cómo la ciudadanía, cómo los líderes empiezan a verse dentro de su territorio y a mirarse no solamente de lo que me interesa a mí, sino de lo que también tengo en el contexto social, eso me parece muy loable, ese es uno de los aspectos. (Grupo Focal Suba)

[En Usaquén] gracias a los ciudadanos que participan en los espacios cívicos y del CPL [Consejo de Planeación Local] pues como que ahí se logró mediar la discusión y el presupuesto local, que no es una respuesta integral pero pues que si es un avance en términos de participación y de la construcción conjunta, se ha direccionado dos veces desde las agendas de Gestión Social Integral. Ese es como el resumen de la experiencia que tiene muchos elementos. (Grupo Focal SDS)

[En Fontibón] La articulación con la CLIP nos permitió hacer el mismo ejercicio que habla Usaquén, que es posicionar las agendas de los territorios de GSI en la matriz para los encuentros ciudadanos. Se preparó desde allí, se cogieron todos los insumos de Gestión Social Integral, esos insumos que se pidieron a nivel de Planeación. Que aunque se pidieron sectorizados

que esa fue una debilidad que uno dice estamos trabajando intersectorialmente y piden una matriz por sectores. Uno dice eso rompe, ese día todo el mundo lo manifestó y sintió, en esa CLIP que se hizo. (Grupo Focal SDS)

En Usme también un proceso de movilización quien lo creyera, allá la CLIP, tan mal posicionada en otras localidades, en Usme la CLIP juega un papel importante en dinamizar por lo menos en dos territorios. (Grupo Focal SDS)

Igualmente, los servidores identifican como un logro del proceso una transformación en la lógica del relacionamiento Estado-sociedad y de la construcción de lo público, en tanto se afirma una capacidad de construcción conjunta y de apropiación y cuidado de lo construido, por estimularse un proceso participativo no solo en la identificación de las necesidades, sino en la construcción y la ejecución de las respuestas:

[...] hay una toma de conciencia que es como el punto de partida del ejercicio de Gestión Social Integral en este cuatrienio y es como saber que nosotros (las instituciones) no nos la sabemos [...] el técnico no es el que sabe más de esta vaina pero para llegar a ese punto uno tiene primero que hacer conciencia que uno no sabe todo, ni que lo que uno sabe es el mejor saber que hay, es como hacer conciencia [...] A las instituciones nos cuesta todavía y nos ha costado mucho hacernos conscientes de eso y eso es un avance grandísimo; es un punto de partida para poder sentarse con el otro y decir ahora si hagamos lo que se llama en los documentos el diálogo de saberes, para hacer diálogo de saberes usted primero tiene que partir del hecho de que no se las sabe todas, sino que aquí todos sabemos un poquito [...] Eso ha sido un elemento fundamental en este ejercicio muy novedoso porque como casi siempre vienen Líneas Técnicas Distritales para la implementación de los procesos pues uno casi que se ve abocado a la tarea de seguir una Línea y por eso ha estado todo el rollo de GSI y por eso hemos tenido problemas con lo de la CLIP. Un resto de distancias que nos hemos dado a la pela de no nosotros no lo vamos a hacer así. (Grupo Focal Bosa)

[...] Pero ha sido ¡ey! la cosa no es como nos dicen sino pues, miremos qué es lo que quiere la gente y encontremos una forma de operar. Eso ha sido una de las cosas más novedosas. Yo creo que ahí, hay mucha diferencia sobre todo en el tema de participación social... Creo que se apropia la gente

del territorio, se disminuye el tema asistencial y realmente se avanza en una construcción de derechos porque no solamente reunirse con la comunidad para ver qué me van a dar las instituciones sino es, que vamos a construir juntos. Entonces creo mejora la construcción de tejido social, genera potencia, posibilidades de desarrollo, porque los territorios que están siendo abandonados o se pone el parque pero el parque no es de nadie, lo público no es de nadie [...] Con este ejercicio de GSI lo público es de la gente, lo público lo apropia la comunidad. En términos de recuperación, se recupera el ponerse la camiseta también el dejar de identificar las acciones de las Entidades como de ir a dictar un taller, venimos a dictarles un taller y cuando se habla cuál es la acción de la institución: vamos a dictar talleres [...] Sino que se convierte en una acción participativa el recuperar el parque, todos se ponen la camiseta, todos sudan la camiseta [...] El tema de la participación de los sectores deja de ser dictar talleres y el servidor público asume una función de transformación de la comunidad con la comunidad. Tanto que en la evaluación del año pasado de GSI, en el plan estratégico nos decía, hicimos 150 y no sé cuántas mesas territoriales, hicimos no sé cuántas reuniones. Hoy el producto es otro: recuperamos tantos parques, hicimos tantas acciones de mejoras, se desarrollaron tantas ollas comunitarias, se logró estos niveles de participación. El producto es distinto a reunirse, que es un tema difícil para los sectores, nosotros normalmente nos medimos por número de actas y número de reuniones pero no por transformación de la sociedad, y hoy nos medimos distinto y nos vemos distinto con las comunidades en ese sentido. (Grupo Focal Suba)

Hay otro elemento muy destacable que es lo que me parece lo más importante de lo que leo, del trasfondo de la Gestión Social Integral y es la transformación de las relaciones de poder a partir de fortalecimiento de la sociedad civil. (Grupo Focal SDS)

Ahora bien, desde los actores institucionales este proceso no se ubica en la lógica de descargar responsabilidades del Estado en la comunidad, sino que, por el contrario, afianza la idea de derechos y sujeto político:

[...] esto le ha ido aportando a que por supuesto se fortalezca el sujeto político, es decir, cada vez más los ciudadanos, las ciudadanas, se están viendo como sujetos de derechos, como personas que tienen que interactuar con la

institucionalidad y que son sujetos políticos, y en ese proceso de construcción se está. (Grupo Focal Suba)

Adicionalmente, la GSI se identifica como alternativa para asumir temas de gran complejidad/conflictividad en los territorios. En tal sentido, la Comisión Intersectorial propone que la GSI sea adoptada en las operaciones estratégicas de ciudad, tales como Fontibón, Aeropuerto, Engativá, El Dorado, Tunjuelito, Plan Centro, Nuevo Usme, en esos proyectos que cobijan gran parte de la ciudad.

En la voz de los líderes el proceso ha tenido varios logros: la propuesta es complementaria de procesos previos de organización de base comunitaria, pues los fortalece y los potencia con aspectos de orden discursivo, como el enfoque de derechos, los metodológicos y los instrumentales; además, ha favorecido el diálogo y la confianza con actores políticos e institucionales en los territorios; ha sido sistemático y ha logrado dejar balances y proyecciones concretas:

[...] Pues hechos concretos pues para mí este cuento pues por que lógicamente sabemos de qué estamos hablando, antes llegábamos a mesas de trabajo que no teníamos ni idea o sea a mí me tocaba venga que usted y cuando sea la hora de votar usted vota por este proyecto y no teníamos ni idea y uno alzaba la mano como una tonta llegábamos a votar y no teníamos ni idea y no entendía que era lo que priorizaba ni nada [...] mientras que hoy en día uno sabe a conciencia de cuando hablan de seguridad, ya sé, estoy perfectamente empapada en seguridad, en vivienda, en movilidad, en infraestructura, en todo lo que sí, ya puedo opinar y puedo opinar y ya puedo decir si pero antes era muy atolondrada porque prácticamente era lo que ellos me decían que alzara la mano y yo iba y la alzaba como no tenía ni idea yo sé que a muchos les pasó eso porque no sabíamos el peligro. (Grupo Focal Bosa)

[...] entonces lógicamente esto me ha dado para saber de qué estoy hablando y cuando uno conoce del tema, es muy importante participar y saber de qué se está hablando y de que se está priorizando y que es lo que es [...] con ese respecto más sentido de pertenencia por parte de la comunidad y también empoderamiento, nos hemos dado cuenta que nos han dado el espacio para hablar y opinar o sea, no siempre las instituciones o las entidades; antes eran como pasmada a que ellos eran los que mangoneaban y decían que las cosas se tenían que hacer así sin tener en cuenta que la misma comunidad

es la que les daba, o sea como el trabajo porque si yo tengo una necesidad [...] y a ti te pagan para que me suplas la necesidad mientras que antes no lo entendíamos así, lo entendíamos era como usted me va hacer un favor, y ay por favor señor. En cambio hoy en día ya entendemos de que nosotros tenemos un derecho el cual con todo respeto se debe exigir y todo, antes nosotros éramos muy arrodillados [...] entonces creo que eso ayudó mucho en este proceso. (Grupo Focal Bosa)

[...] El primer ejercicio que deja positivo es el reconocimiento del otro. A través de la metodología que utilizaron en otros espacios anteriores nosotros llegamos y había un conflicto de intereses grave, había un grave irrespeto en el trato personal, sí. No sabíamos escuchar, no respetábamos la opinión de los demás. Y yo participaba a pesar [...] hay criterios encontrados, hay un gran respeto, no faltarán los conflictos porque el conflicto es inherente al ser humano. El segundo ejercicio que me parece importante y resultado importante, es que aquí se ha generado una cultura, la articulación de la institucionalidad y las metodologías que propusieron, generar una cultura y es hermoso encontrarse con la gente de Patio Bonito en otras partes. La comunidad de Patio Bonito ya no es catártica, ya no es quejumbrosa, la comunidad es propositiva, sí. Y es analítica. Me parece interesante y hermoso el ejercicio político que se está haciendo, sí. Y no es un ejercicio de oportunidad sino que es un ejercicio consecucional, causa problema consecuencia. (Grupo Focal Kennedy)

[...] este proceso ha tenido un gran sentido de apropiación de parte de los líderes y adicional ha creado identidad del territorio, identidad de la localidad, de las problemáticas y no sólo visualizar la problemática como tal, si no visualizar el cómo podemos solucionarlo, desde nuestras manos, desde lo que tenemos aquí, cómo lo vamos a solucionar y cómo lo podemos solucionar y yo creo que eso es un avance grandísimo para empezar a tener apropiación de lo mío de mi calle de mi barrio y de mi localidad [...] y aparte de eso porque pues se había hecho un documento que para mí es muy importante, de resto ha quedado las otras veces como en el aire, (este) ha quedado como más centrado, como más específico. (Líder Grupo Focal Bosa)

Yo creo que eso de organización es más, yo creo que más que lo que dice la compañera, es visibilización de la comunidad. La comunidad no estaba visibilizada, la comunidad ha sido usada... es decir, necesitamos que haya una

movilización de tantos, participación de tantas personas, pues llévemelos a un auditorio, hagamos convocatoria toda esta gente trabajemos un tema, recogemos firmas y se hizo, si, eso es todo. Mientras que ahorita realmente es visibilizada la voz de la comunidad, es visibilizada sí, no es utilizada. Por eso es diferente el nivel de apropiación de los espacios porque es exigible ahorita por ejemplo que las instituciones vayan, porque es que ahorita el asunto no es la Institución utilizando a la comunidad, si no es una doble vía: la comunidad necesita la Institución, la Institución también necesita la comunidad porque solos no lo pueden hacer, y entonces ese es el entendimiento que ha venido teniendo tanto la institución como la comunidad [...] porque es exigible que las diferentes instituciones y organizaciones vayan a las mesas territoriales, y que conozcan las mesas territoriales no ha sido ni siquiera porque estemos presionando, presionando, presionando, sino porque el proceso ha sido tal, ha estado tan movido, que es necesario que ustedes pertenezcan no que nosotros los busquemos. Entonces yo creo que eso: la visibilización de la comunidad es importante. (Grupo Focal Bosa)

En relación con las entidades, los líderes refieren avances en dos sentidos: primero en la forma de relacionamiento Gobierno-comunidad al haber ganado confianza, lograr un diálogo horizontal, y establecer una lógica de compromisos mutuos; y segundo, en logros hacia la participación al fortalecer la organización promoviendo dinámicas de trabajo articuladas con los territorios y en el interior de la localidad, con un mayor control desde los líderes, la definición de una agenda por territorios y local, y la promoción de la incidencia con las instituciones y con actores políticos. Así mismo, destacan la legitimidad que el proceso ha ganado, en tanto es validado y reconocido por las entidades y por los actores.

[...] se ha notado un poquito lo siguiente: ha habido más confianza de la comunidad hacia las instituciones y las instituciones se han hecho notar más en el acompañamiento a la misma comunidad. Estas reuniones de mesas de trabajo se han ido preguntado por ejemplo cuándo, bueno y la alcaldía ¿Dónde está? y ¿Dónde está Movilidad? o ¿Dónde está la secretaria de educación del territorio?, bueno, qué pasó con Planeación se ha preguntado y ha habido más confianza y bueno no pudo asistir por x o y motivo. Ha habido más interacción entre las entidades y la misma comunidad. (Grupo Focal Bosa)

Todo lo anterior no resuelve un asunto presente en la ciudad, y que debe ser ubicado como una prioridad: la tensión que hay entre múltiples y enriquecidas experiencias de organización comunitaria de diversa índole, y que presionan por una mayor democracia en la relación Gobierno-comunidad, ante una estructura y una dinámica que capturan la participación, la copan, y le niegan la posibilidad de incidir en el proceso de construcción de políticas públicas y en el control de la acción del gobierno, de cara a sus perspectivas de calidad de vida y desarrollo.

En este plano se destacan las múltiples críticas al Acuerdo 13 de 2000, que reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, la aprobación, la ejecución, el seguimiento, la evaluación y el control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes localidades que conforman el Distrito Capital; particularmente, en lo relacionado con la planeación participativa, que pone como una necesidad la transformación de esta normativa, de cara a lograr verdaderos procesos de participación incidente.

Sin lugar a dudas, los procesos desarrollados en torno a estos macroprocesos de ciudad van más allá del trabajo realizado dentro del marco de la anterior administración, y estarán presentes, con todas sus potencialidades y sus debilidades, dentro del marco de la nueva administración. De manera específica y en diálogo con las primeras formulaciones consignadas en el proyecto de plan de gobierno, aparecen como escenarios de oportunidad para dar continuidad y profundizar lo hecho: el interés explícito en torno a la línea de fortalecimiento de lo público; el impulso a los procesos de presupuestos participativos, y el lineamiento dado de un abordaje territorial con mayor capilaridad, desde la lógica de las 188 unidades para el desarrollo de esta fase de planeación de política pública. Se constituye, entonces, en un reto presente garantizar que las lecciones aprendidas y los acumulados obtenidos en el presente ejercicio enriquezcan estos procesos y escenarios en la ciudad.

5

Balance y retos

Balance y retos

Nancy Jeanet Molina Achury*

Considerando las tensiones, las dificultades y las limitaciones, la GSI es un proceso instalado en la ciudad, apropiado por diferentes actores institucionales y por un número importante de organizaciones y dinámicas sociales y comunitarias, en las 20 localidades de Bogotá:

[...] hoy, el proceso esta apropiado en la mayoría de las Alcaldías Locales, hoy ellos (los alcaldes) se mueven sobre el eje de que el Consejo Local de Gobierno tiene que hacer plan de acción, plan de acción con los directivos de los doce sectores, y están apostados a que el plan de acción es el plan de respuestas integrales, propuesto desde GSI. (Grupo Focal Equipo conductor Distrital)

Sin embargo, a escala tanto local como central, lo que muestra la sistematización es que el proceso se halla instalado, primero, por la contundencia de los aspectos que lo justifican, en términos de la convicción de los derechos como marco orientador; y segundo, por su efecto en la acción de los funcionarios y las funcionarias, los líderes y los actores políticos de diverso nivel, que, aun en contra de las dificultades estructurales y jurídicas, han dado vida a tal estrategia.

En ese sentido, es válido asumir que este es un proceso que, si bien se formula desde arriba, entendido como instancias de dirección distrital, gana viabilidad

* Fisioterapeuta, Mgs. en Ciencias de la Salud en el Trabajo, Docente de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro de la Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson.

desde abajo, y ahora corresponde a dicho nivel presionar los cambios estructurales que aún no se han dado, para garantizar la continuidad y la sostenibilidad de la experiencia, y desde allí, saltar a una lógica de verdadera transformación en la dinámica de las políticas públicas y de la relación Estado-sociedad en todos y cada uno de los territorios de la ciudad.

En ese orden de ideas, la experiencia de Bosa da algunas pistas en términos del recorrido necesario por desarrollar:

[...] muy importante es la transición que se ha hecho del ejercicio porque este ejercicio empezó casi que eminentemente institucional [...] miremos cómo nos entendemos nosotros porque ustedes saben que subdirección mira la realidad de una manera nosotros de otra manera, IDPAC de otra, Metrovivienda de otra, Alcaldía de otra entonces sentémonos a ver cómo entre nosotros nos podemos acercar sí, no sólo a la institucionalidad [...] cómo nos acercamos a la comunidad de una forma pero digamos que por lo menos unificada [...] y empezó así [...] se ha ido pasando al ejercicio de mesas territoriales a equipos territoriales para llegar como a estos últimos puntos en donde el predominio es comunitario, pasar de algo que está pensado en la institucionalidad a pasar a algo que está pensado desde las comunidades, eso es también una cosa novedosa [...] claro siempre hay un acompañamiento [...] pero si ustedes ven, el evento del sábado que fue un evento con ediles, un evento que no tiene nada de instituciones solo comunidad, y claro nosotros ayudamos [...] eso al final es de ustedes esa transición que nos ha costado también ha sido otra cosa muy novedosa y la otra es como el entender que ni esto es un proceso masivo ni esto es un proceso individual [...] o sea, empezamos con una localidad inmensa tratando de cubrir todo el territorio [...] buscamos una puerta de entrada al territorio que todos conociéramos, las UPZ [...] de ahí los territorios sociales, nos enfocamos en el tema de las mesas, nos encontramos con eventos de 1000 y 1200 personas que desdibujan a veces la lectura [...] nos dijimos bueno aterricémoslo a espacios más pequeños, equipos territoriales [...] son los equipos territoriales que de aquí estamos representantes de equipos territoriales que es gente que sabe en su territorio de este tema, a bueno cuénteme en su territorio cómo ve el tema de juventud o cómo ve el tema de seguridad alimentaria entonces [...] mesas territoriales [...] equipos territoriales [...] un equipo conductor que articula ese tipo de elementos son muy novedosos y permiten todo el tiempo hacer retroalimentación del proceso. (Grupo Focal Bosa)

Es significativo el hecho de que la lectura de ciudad nos muestra 20 realidades diversas, donde, para cada caso local, el elemento que sostiene la propuesta es variado: en algunas, el liderazgo se ejerce por figuras clave, como un alcalde comprometido con el liderazgo; en otras, mediante unas directivas sectoriales convocantes y dinámicas; en otras, por parte de funcionarios de sectores con capacidad y compromiso. Pero, sin lugar a dudas, el elemento común en todos los casos es la existencia de un proceso comunitario activo, dinámico y con una visión en la que se valora esta experiencia como una oportunidad para mejorar la condición de vida en el territorio, pero que, a la vez, es consciente de las limitaciones existentes y presiona para que los procesos mantengan una cercanía con su perspectiva propia.

Esto explica, en parte, por qué, a pesar de que dichas experiencias siguen siendo minoritarias y dispersas en aspectos de orden metodológico, su visibilidad y los réditos obtenidos en términos de legitimidad local, entre otras cosas, han contribuido a que, poco a poco, la propuesta gane espacio, pues ha sido altamente valorada por las comunidades, aun a pesar de que, hasta donde el proceso ha sido desarrollado, la propuesta no ha significado grandes transformaciones en términos de respuesta a las necesidades de las poblaciones en el territorio.

Dentro de los aspectos que, de manera concreta, se señalan como logros del proceso están:

- ♦ Un elemento sustantivo se refiere a que la GSI en la ciudad logra instaurar un código común, donde los diferentes sectores logran una mayor y mejor articulación. Este código se refiere a la calidad de vida en clave de derechos, como punto de confluencia de la acción de gobierno. En este sentido, como proceso se hace una valoración que destaca la construcción de un discurso como una cosa identitaria en la ciudad en torno a los derechos, el Estado, la sociedad y las políticas públicas.
- ♦ Este aporte se proyecta de manera concreta en el proceso de formulación de políticas públicas. Es decir, lo primero para destacar es que la GSI no puede ser entendida solo en el plano metodológico, como una forma de operar o de accionar un proceso, sino que su impacto es en el concepto mismo del proceso; en este caso, de formulación de políticas públicas. La evidencia más concreta de dicho planteamiento es el hecho de que diversas iniciativas de formulación de Políticas Públicas Distritales durante el periodo ubicaron como referencias la visión, la metodología, el proceso y los productos de la GSI. Tal es el caso de la Política de

Adulterez, y de la Política Distrital de Adulto Mayor, por mencionar algunas. Al tenor de la valoración de algunos de los actores, lo que hace la GSI es “recuperar una estructura de Estado de institucionalidad pública que se ha refundido como resultado del debilitamiento del Estado”. (Grupo Focal SDIS)

- ♦ Se desarrolla una propuesta de orden metodológico que permite dar cuenta de cómo mirando la ciudad nos acercamos a los territorios y se construye metodología para llegar ahí. El proceso de GSI logra convertirse en un instrumento para la realización de los derechos en términos de gestión pública. Allí se destacan, por ejemplo, los avances en relación con la matriz de derechos.
- ♦ Se destaca el rol de actores y líderes sociales (institucionales y comunitarios), con lo cual se renueva y se fortalece la participación social. El papel que jugó la comunidad en experiencias como las de Kennedy (Nada sobre Nosotros sin nosotros) logran incorporar el discurso de la GSI, lo potencian con una lógica comunitaria, más no institucional. Esto se explica porque las experiencias innovadoras no parten desde la propia GSI, sino traen un acumulado que se potencia con el planteamiento de la GSI, al generar condiciones para que sea la lógica comunitaria la que gane terreno frente a la lógica institucional, la cual mantiene el control; ello se expresa en asuntos como la definición de los territorios, la organización de las agendas y los tiempos y la definición de agendas. Es decir, la GSI viabiliza procesos de democracia y participación, aun cuando, justamente, no es ella quien la gesta. Sin embargo, es necesario reconocer que el conjunto del proceso convoca a un ejercicio flexible, que da cabida permanentemente a la lógica comunitaria, y que, ante la existencia de procesos organizativos fuertes, provoca que la institucionalidad ceda control a dichos procesos.

A partir de lo anterior, se destaca el papel de los gestores institucionales y los líderes comunitarios, quienes han sido, en últimas, los que han logrado aprovechar al máximo las potencias de la propuesta de GSI en términos de participación y formulación de respuestas, en la forma de acciones, actividades o proyectos, en pro de mejorar las condiciones de calidad de vida de las poblaciones en los territorios; pero, sobre todo, en plan de construir condiciones de viabilidad política, que permitan cambios importantes en la formulación y el desarrollo de las políticas públicas en el territorio.

Ahora bien, dentro de este marco se evidencian puntos de tensión, de los cuales se pueden enumerar los siguientes:

- ♦ La necesidad de aportar una forma nueva de interpretar y diseñar los planes de gobierno distrital y local, en el sentido de que todos ellos se soportan en una lógica fragmentada sectorial, que va en total contravía de un proceso integral de la gestión pública, para responder de manera articulada al marco de derechos.
- ♦ La necesidad de reflexionar en torno a la estructura orgánica de la ciudad, y allí, particularmente, el aspecto referido a liderazgo y a coordinación sectorial en el desarrollo de las políticas públicas, buscando definir con precisión el lugar estratégico de ubicación de la GSI y los mecanismos que garanticen su desarrollo armónico.

El desarrollo de la reforma administrativa en lo relacionado con reordenamiento sectorial aún es débil, y ello explica la ausencia sistemática de algunos sectores (particularmente, los nuevos), al tiempo que se mantiene la fractura entre los sectores del llamado eje social con los centros de definición de recursos:

[...] Planeación no está [...] porque si ustedes van a ver cómo hizo Planeación el ejercicio de las necesidades sociales de esta ciudad, lo hizo por sectores. Y lo hizo por problemáticas específicas a pesar de que dimos la pelea, de que hicimos todo el lobby para que lo hicieran de una manera diferente pero Planeación hizo el ejercicio por sectores. A qué estamos jugando [...] Yo hablo de necesidades en territorio, nosotros somos un grupo que estamos soñando en una cosa pero el que pone la Planeación no está jugando en el mismo lado [...] (Grupo Focal Equipo Conductor Distrital)

En la estructura del Estado hay una fractura que tiene que ver con una tendencia internacional en el sentido de que la economía manda sobre lo social. En consecuencia ni Planeación ni Hacienda están prestos para este ejercicio. Planeación no mira lo social. Dado que hay una lógica de nivel central, hay una lógica del Gobierno Nacional, hay una lógica de poderes X y Y [...]. Si eso es así, hay experiencias de sectores y localidades que van en otra vía, la pregunta a resolver es más bien si la GSI modificó en algo esta tendencia. (Grupo Focal Bosa)

- ♦ En este sentido, revitalizar o ajustar el rol del Consejo Distrital de Política Social y sus proyecciones locales, así como el de las comisiones sectoriales, es una tarea clave, que deberá expresarse en un consenso de ciudad para el siguiente período. En este punto, es necesario decirlo, el equipo de gobierno de alta

dirección debe tanto conocer la estructura organizacional de la ciudad como definir un acuerdo de acción articulada que favorezca la acción conjunta en las localidades. La GSI aún no se ubica de manera clara en dicha estructura.

- ♦ La operación de la estrategia afronta una contradicción cotidiana: tal vez sea posible sintetizar esta idea con la frase común de que una cosa es lo que se piensa y otra la que se hace.

[...] hay un grado de apropiación conceptual que seguramente es importante en términos de la noción, el concepto, el discurso pero que tenemos unas dificultades para ganar coherencia entre lo que se piensa y lo que se hace. (Grupo Focal SDIS)

Es notorio el hecho de que, conceptualmente, hay una apropiación del nivel central y del nivel directivo, lo cual no siempre se traduce en los cambios necesarios para viabilizar el proceso, y ello se refleja en el choque producido cuando el nivel local, que ha asumido la tarea de realizar el lineamiento de desarrollo de los procesos de la GSI, se enfrenta con la estructura que sigue vigente: por ejemplo, en el tema presupuestal, en la forma de entregar los informes, en los indicadores de seguimiento, en la forma de generar información para la toma de decisiones, en el papel que se asigna a la participación, etc.

Se requiere, en consecuencia, ubicar en el centro de las decisiones comunes temas tales como el presupuesto según necesidades y los resultados de los procesos en lo local, en los mecanismos y en el papel de participación al formularse políticas públicas; además, en la generación de información para tomar decisiones, en coherencia con la lógica de la GSI, como mínimo, con criterio de integralidad, territorializada y dinámica.

A nosotros nos falta, me estoy leyendo como nivel central, a nosotros nos falta acompañar las agendas territoriales digo en el rol que tenemos que hacer. Yo insisto así haya todavía esa discrepancia nosotros no tenemos personal en las localidades, nosotros tenemos personal que apoya al personal de las localidades. En ese orden de ideas yo creo que a nosotros si nos hace falta todavía mucha cercanía al tema de las agendas territoriales. Nosotros hemos respondido al llamado de los territorios, al llamado que nos hacen, pero que yo diga que tenemos una agenda puesta para eso todavía no. (Grupo Focal SDIS)

- ♦ La estructura global de contratación de personal, marcada por la lógica de contratos de servicio a término definido, y, generalmente, lapsos cortos, no facilita la apropiación de la propuesta ni un ejercicio sostenido de trabajo con las comunidades. A ello se suma la necesidad de incluir en la lógica del contrato indicadores de proceso y seguimiento, donde se dialogue con la GSI independientemente del sector, lo que significa pensar en clave de territorio, de participación social, de trabajo transectorial y de diseño de respuestas y servicios, según las necesidades de la gente.
- ♦ Un cierto agotamiento, cuando no escepticismo, del personal de planta, que es resistente a comprender la emergencia de una nueva propuesta de gestión pública. A ello se suma una cierta lógica pragmática que exige respuestas en el corto plazo, o, de lo contrario, naturaliza aquello que no comparte y abandona el proceso de búsqueda de alternativas mejores del hacer institucional.
- ♦ Es necesario fortalecer las alianzas público-privadas en los territorios, las alianzas con las organizaciones no gubernamentales y los actores académicos con presencia en los territorios, y articular el proceso de alianzas estratégicas y de cooperación internacional que no ha sido incluido, hasta ahora, en el planteamiento.
- ♦ Otro aspecto excesivamente débil hace referencia al tema de generación o gestión de recursos. Al ser este un componente de importancia en la dinámica de las poblaciones en los territorios, no deja de llamar la atención que en los ejercicios de síntesis de las agendas territoriales de GSI a noviembre de 2011¹³⁶ este tema no aparece destacado en ellas. Una posible explicación hace referencia al hecho de que la oferta instituida en este componente es débil, tal como lo es la articulación de la Secretaría de Desarrollo Económico al proceso, y, en últimas, dentro del imaginario colectivo sigue instalada la idea de que el ejercicio de la participación en política pública se hace desde el portafolio de oferta institucional, y no desde las necesidades de calidad de vida de las personas. En tal sentido, el reconocimiento real de las necesidades de la población en el territorio presionará una respuesta clara y fuerte respecto al componente de generación de ingresos.

136 Gestión Social Integral. Estrategia de gestión pública para implementar las políticas, SDIS, noviembre de 2011.

Más allá del conjunto de elementos presentados, un aspecto muy interesante que ha sido expuesto por los líderes consultados se refiere a la conciencia que existe hoy en el sentido de que en la sostenibilidad y la viabilidad de la propuesta, durante el nuevo periodo de Gobierno, la función de los líderes comunitarios es clave:

Seguramente en este ejercicio de elecciones la persona que llegue puede tener una idea diferente dentro del Plan de Desarrollo y que la estrategia desaparezca. Pero nosotros como comunidad, como constituyente primario nosotros tenemos la posibilidad de exigir porque es algo que está dando resultado... no solamente exigir que el proceso continúe con las instituciones que están sino jalonar las otras instituciones para que se conviertan en realidades... Nosotros queremos algo nos toca ir a suplicar o amarrarnos de la politiquería o del clientelismo para poder lograr las cosas. Y nosotros estamos en un tema de exigibilidad de derechos. (Grupo Focal Kennedy)

Un reto en este momento es lograr que las agendas que se construyeron en los territorios no se queden formuladas sino que se incorporen al Plan de Desarrollo Local. En ese sentido hemos estado trabajando muy de cerquita con el Consejo de Planeación Local para todos esos ejercicios que hemos hecho, para que las lecturas de realidades, para que los diagnósticos institucionales, las agendas que sean inclusive ejercicio de las mesas territoriales se tomen en cuenta en el proceso de encuentros ciudadanos. (Grupo Focal Suba)

En términos de la institucionalidad, la idea fuerza que queda como reto se refiere a la necesidad de articular más la presencia de las instituciones de gobierno en lo territorial, y así profundizar una mejor comprensión de la GSI como estrategia articuladora, y no tan solo vista en una dimensión instrumental o como una nueva instancia que duplica el trabajo o compite con las funciones y obligaciones de otras instancias en lo local.

Anexos

Anexo 1

Matriz de Respuestas Integrales

TEMAS GENERADORES IDENTIFICADOS EN LA LECTURA DE NECESIDADES	RESPUESTA SOCIAL INTEGRAL POR TEMA GENERADOR					
	Respuestas transectoriales públicas desde las instituciones del Estado			Respuestas transectoriales públicas desde las comunidades y otras iniciativas		
	Acciones para el ejercicio de la autonomía (emancipación política)	Acciones de preservación: proteger de los determinantes sociales y sus exposiciones	Acciones de recuperación y restitución frente a los daños y sus consecuencias sociales	Acciones para el ejercicio de la autonomía (emancipación política)	Acciones de preservación: proteger de los determinantes sociales y sus exposiciones	Acciones de recuperación y restitución frente a los daños y sus consecuencias sociales

Anexo 2

Protocolo para Grupos Focales
Sistematización de la Gestión Social Integral
Escenario: Comité Distrital

METODOLOGÍA PROPUESTA

Objetivo general:

Indagar sobre los principios, acuerdos estratégicos, procedimientos y procesos establecidos para el desarrollo de la Gestión Social Integral en la ciudad de Bogotá durante el período 2008-2011.

Metodología:

- Presentación general de los objetivos y metodología del Grupo focal como insumo para el proceso de sistematización de la GSI en Bogotá, 2008-2011.
- Organización de los grupos.
- Si el número de participantes supera las 20 personas, se organizarán dos grupos, con el criterio que en cada uno, se encuentren distribuidas las representaciones de las instituciones y considerando la antigüedad en la participación de este espacio, de forma tal que haya equilibrio.
- De los miembros del GGF se distribuyen los roles entre quien lidera y hace las preguntas y quién toma nota y asume la grabación.
- Se propone como instrumento para tomar nota, el siguiente: Formato (anexo 1).
- Cierre de la sesión, agradecimientos y explicar que toda la información se convertirá en un insumo valioso para el proceso de sistematización de la GSI.

Recursos Necesarios:

- Sala de reuniones.
- Grabadora.
- Papel y esfero.
- Leer y apropiarse los pasos descritos en el anexo de propuesta pedagógica.

Tiempo total:

Una hora y cincuenta minutos.

Nota. La metodología de grupo focal no implica la formulación de preguntas de manera lineal. Las que aquí aparecen serán una guía para motivar el diálogo colectivo. Por tanto se deberá entender que el grupo focal se concentra en cinco aspectos en torno a la categoría y las preguntas son ayudas para orientar el ejercicio.

GUÍA PARA LA ORGANIZACIÓN DEL GRUPO FOCAL			
CATEGORÍA	PROPÓSITO	HIPÓTESIS	PREGUNTAS ORIENTADORAS
Conformación del grupo coordinador Distrital 20 minutos	Reconstruir el trayecto histórico de emergencia de este espacio: contexto, objetivos y acuerdos iniciales para el desarrollo de la GSI y la ubicación del rol de este espacio.	Dada la alta rotación de los participantes en el equipo conductor, no se cuenta con un imaginario común y claro del origen y sentido del espacio conductor. Se requiere reconstruir colectivamente los orígenes del mismo, para identificar y potenciar su acción conductora del proceso. ¿Cuándo surge la necesidad de conformar un equipo Distrital de GSI?	¿Por qué surge? ¿Quiénes lo dinamizan? ¿Con qué objetivo? ¿Cuáles son los hitos más importantes en el proceso de conformación? ¿Cómo se materializa el acuerdo? ¿Cómo se establece su funcionamiento y agenda de trabajo? ¿Cómo se desarrolla su dinámica? ¿Qué tipo de dificultades enfrentó? ¿Qué experiencias son destacadas en su origen? ¿Existen evidencias, materiales, documentos, actas, que soporten este proceso?
Apropiación del marco conceptual 20 minutos	La GSI se define como un modelo de gestión pública innovador que pretende transformar el existente. Interesa conocer el grado de apropiación de dicha propuesta	El grado de conocimiento y apropiación del referente conceptual y sus implicaciones son un elemento determinante en la dinámica y desarrollo de la GSI, en el marco de este espacio conductor, que le imprimen en el cotidiano un punto de referencia para la acción común.	¿Cuáles son los elementos innovadores de esta propuesta? Desde su experiencia ¿Cómo era el modelo de gestión pública previo? ¿Hasta dónde los mismos orientan las acciones definidas? ¿Cuáles son las limitaciones y logros a este respecto?

Macro procesos de ciudad 20 minutos	Identificar los procesos de Política Distrital que más han incidido en el desarrollo de la GSI	Siendo la GSI un modelo de gestión, más allá del proceso propio para su instalación debe ser clara la existencia de macroprocesos de Política Pública que le han dado contenido, siendo estos últimos los que permiten evidenciar sus verdaderos alcances y limitaciones.	¿Durante el desarrollo de la GSI, cuáles han sido los macroprocesos de ciudad, dinámicas y momentos claves en su desarrollo? ¿Cuáles han sido los logros y las limitaciones de estos procesos?
Procesos: • Abordaje territorial • Lectura integral • Diseño de respuestas • Gestión necesaria 30 minutos	Caracterizar los elementos centrales en el desarrollo de cada uno de los procesos de la GSI en la ciudad	El desarrollo de los procesos de la GSI han sido disímiles en los sectores y la ciudad. Interesa conocer cómo se han dado y los aspectos que explican esa heterogeneidad sectorial y local.	¿Cómo se ha desarrollado la GSI en la ciudad? Identifique fortalezas y debilidades considerando los procesos. ¿Cuál ha sido el rol de este espacio conductor? Identifique experiencias concretas. ¿Qué lectura se tiene del desarrollo del proceso por las localidades? Identifique fortalezas y debilidades considerando los procesos. ¿Cuál ha sido el rol de este espacio conductor? Identifique experiencias concretas.
Balance del proceso 20 minutos			¿Considera usted que la GSI ha cambiado la forma de relación de su sector con grupos sociales? Destaque aspectos concretos en donde sea factible observar esto. ¿Considera usted que la GSI ha cambiado dinámicas de relación Gobierno-grupos sociales o entre grupos sociales en alguna localidad o territorio? Destaque aspectos concretos en donde sea factible observar esto.

Anexo 3

Agradecimientos

Personas entrevistadas

- » Clara López Obregón, Alcaldesa Designada 2011. Bogotá, D. C., 25 de octubre de 2011.
- » Elizabeth Cortés Suárez, Subsecretaria de Asuntos Locales - Secretaría Distrital de Gobierno. Bogotá, D. C., 27 de octubre de 2011.
- » Ángela María Robledo, Representante por Bogotá al Congreso de la República. Bogotá, D. C., 10 de noviembre de 2011.
- » Ana Lucía Casallas, Miembro Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson, Coordinadora Unión Temporal SDS-SDIS-CNAI-GGF para la Implementación de la Gestión Social Integral. Bogotá, D. C., 15 diciembre de 2011.

Personas participantes en Grupos Focales

Grupo Focal Equipo Conductor Distrital GSI:

Instituto Distrital Participación y Acción Comunal, IDPAC

- » Gloria Cuartas Montoya, Directora 2011-2012.

Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte

- » Cármen Hinestrosa.

Secretaría Distrital de Gobierno

- » Elizabeth Cortés Suárez.

Secretaría Distrital de Hábitat

- » Sebastián Rivera Ariza.

Secretaría Distrital de Integración Social

- » Luz Marina Rozo.

Secretaría Distrital de Salud

- » Luz Dary Carmona.
- » Zulema Jiménez Soto.
- » Adriana Hoyos.
- » Claudia Naranjo Gómez.

Grupo Focal Secretaría Distrital de Integración Social:

- » Raquel Avendaño.
- » Luz Estela Casas.
- » Deidamia García.
- » Maritza Mosquera.
- » Maribel Monroy.
- » Luz Marina Rozo.
- » Suslay Sánchez.

Subdirección Local Fontibón

- » Raquel Forero.

Grupo Focal Secretaría Distrital de Salud:

- » Ena Cristina Fernández.
- » Álex Ordóñez.
- » Guido Bonilla Pardo.

Hospital Chapinero

- » Elizabeth Luna.

Hospital de Fontibón

- » Giovanni Medina.
- » Disney Niño.

Hospital de Usaquén

- » Ricardo Andrés Tovar.

Grupo Focal Localidad de Bosa:

Alcaldía Local de Bosa

- » Blanca Sanabria.

Hospital Pablo VI

- » Bernardo Castiblanco Torres.

Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud, IDIPRON

- » María Cecilia Alarcón Gallego.

Líderes comunitarios

- » Gustavo Alejandro Rojas.

Lideresas comunitarias

- » Bella Luna Gutiérrez.
- » Soledad Mejía.
- » María Yudi Rengifo.
- » Érika Trujillo.

Metrovivienda Localidad Bosa

- » Martha Sofía Amaya Martínez.

Secretaría Distrital de Integración Social

- » María Cristina Agudelo.
- » Manuel Sarmiento.

Grupo Focal Localidad de Kennedy:

Fundación Social

- » Andrés Guarín Cobos.

Hospital del Sur

- » Edwin González.

Líder comunitario

- » Armando Arturo Alvarado.

Lideresas comunitarias

- » Mireya Ahumada.
- » Gloria Casallas.
- » Blanca Cecilia Gómez.
- » María del Pilar López.
- » Luz Stella Martínez.
- » Magda Zolanlly Múnevar Rodríguez.
- » Ana Elsy Ibarra Muñoz.

Grupo Focal Localidad de Suba:

Casa de Igualdad de Oportunidades

- » Jeanneth Alba Rojas.

Centro Local de Movilidad

- » Claudia Mahecha.

Hospital de Suba

- » Doris Barrera.
- » Yenny Pardo Cubides
- » Mónica Rincón.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

- » Clara Esperanza Serrano.

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunitaria, IDPAC

- » Miguel Ángel Reyes.

Líderes comunitarios

- » Álvaro Pinzón.
- » Gerardo Gómez.

Lideresas comunitarias

- » Miriam Amarillo.
- » Rosa Elena Clavijo.
- » Gloria Medina.
- » Ángela Patricia Moreno.
- » Laura Andrea Niño.
- » Elizabeth Vega.

Secretaría Distrital de Integración Social

- » Francine Botero.
- » María Teresa Gómez.
- » José Luis Ruiz.

Unidad de Atención y Orientación a Población Desplazada

- » Lilia Yaya.

Bibliografía

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *Bogotá cada vez más nuestra. Gestión Social Integral Programa de Formación*. Secretaría Distrital de Integración Social. Bogotá, D. C., 2007.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *La Política Social en la Bogotá Sin Indiferencia*. Secretaría de Desarrollo Económico. Bogotá, D. C., 2007

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *Plan de Desarrollo Distrital, 2004-2008. "Bogotá Sin Indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión"*. Bogotá, D. C.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *Plan de Desarrollo Distrital, 2008-2012. "Bogotá Positiva: para vivir mejor"*. Bogotá, D. C., 2008.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes. Bogotá 2004-2008*. Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito. Bogotá, D. C., 2004.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *Política pública para las familias en Bogotá 2004*. Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito. Bogotá, D. C., 2004.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *Ruta de la Estrategia Promocional de Calidad de Vida y Salud, una vía hacia la equidad y el Derecho a la Salud. Dirigido a los líderes sociales y comunitarios*. Secretaría Distrital de Salud. Bogotá, D. C., 2008.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *Ruta de la Estrategia Promocional de Calidad de Vida y Salud. Construcción de Procesos Comunicativos. Dirigido a las servidoras y servidores públicos*. Secretaría Distrital de Salud. Bogotá, D. C., 2008.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. *Rutas Locales. Camino a la Gestión Social Integral: Experiencias y Aportes Territoriales*. Secretaría Distrital de Integración Social. Bogotá, D. C., 2011.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL y SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. *Caja de Herramientas Gestión Social Integral. Módulo Comunicativo-Pedagógico*. Bogotá, D. C., 2009.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL y SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. *Caja de Herramientas Gestión Social Integral. Módulo Conceptual*. Bogotá, D. C., 2009.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL y SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. *Caja de Herramientas Gestión Social Integral. Módulo Investigativo*. Bogotá, D.C., 2009.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL y SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. *Caja de Herramientas Gestión Social Integral. Módulo Metodológico*. Bogotá, D. C., 2009.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL y SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. *Cuadernos de trabajo. Herramientas Metodológicas para la implementación de la Gestión Social Integral en el Distrito*. Bogotá, D. C., 2010.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA GENERAL. *Sustentación de motivos que acompañó el Proyecto de Acuerdo de Reforma Administrativa al Concejo de Bogotá*. Bogotá, D. C., 2006.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA GENERAL, DIRECCIÓN JURÍDICA. *El modelo de la ciudad de Bogotá*. Bogotá, D. C., 2006.

BOTERO, María Elena et al. (2010). *Bogotá y la descentralización territorial: crónica de una historia inconclusa*. Consultado en: www.urosario.edu.co/.../115206d5-49b6-4897-b25a-540864c9de27 el 15 de enero de 2012.

Bienestar Social - Secretaría Distrital de Integración Social. *Territorios y Desarrollo Local en la Gestión Social*. Bogotá, D. C., 2004.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. *Cierre de brechas de competitividad de Bogotá en el contexto de América Latina, Informe final*. Bogotá, D. C., 2008.

CASTRO, Jaime. *La descentralización, pieza maestra de una nueva forma de gobierno y administración de la ciudad*. En: *Descentralización - Modernización de la Gestión en Santafé de Bogotá. Ámbitos de Reflexión - Fundación Corona/Fedesarrollo*. Santa Fe de Bogotá, 1997.

CORREDOR, M., Consuelo. *La Política Social en clave de derechos. Una visión compleja de ciudad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, D. C., 2010.

CORREDOR, M., Consuelo. *Pobreza y Desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, CINEP, Colciencias, GTZ. Bogotá, D. C., 2010.

CORREDOR, M., Consuelo. *Reducción de la pobreza y crecimiento económico: el caso de Bogotá*. En: *Revista Javeriana: Economía ¿Cómo Vamos?* No. 739 (40-47). Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, D. C., 2007.

DE NEGRI F., Armando. *La construcción de alternativas políticas en pro del Derecho integral a la Salud. Bases conceptuales del ejercicio en la Secretaría Distrital de Salud*. Bogotá, D. C., 2004.

IPSOS - Napoleón Franco. *Encuesta Bogotá, cómo vamos*. Publicada el 28 de Julio de 2011, Periódico El Tiempo. Bogotá, D. C.

LÓPEZ, Claudia. *La descentralización en Bogotá: Últimas cuatro administraciones dialogan con la administración de Luis Eduardo Garzón*. Evento del Proyecto Hacer Público lo Público, Mayo 4 de 2005. Consultado en: <http://institutodeestudiosurbanos.info/lopublico/secciones/> el 15 de enero 2012.

MALDONADO, C., Alberto. (2009). *Reformar la Constitución para permitir una verdadera descentralización*. Consultado en: <http://www.carlosvicentederoux.org/opinionymedios>, el 15 enero de 2012.

MOLINA A., Nancy y DE NEGRI F., Armando. *Elementos filosóficos, programáticos y de la gestión para la formulación del Proyecto Estratégico de la Secretaría de Integración Social. Informe Asesoría Secretaría Distrital de Integración Social*. Dirección de Análisis y Diseño Estratégico. Subdirección de Diseño, Evaluación y Sistematización, 2008.

MONTAÑEZ, Gustavo, CORTEZ, Elizabeth, PADILLA, Harold y otros. *Territorio y Desarrollo Local en la Gestión Social Integral*. Secretaría Distrital de Integración Social. Bogotá, D. C., 2006.

PETRO URREGO, Gustavo. *Programa de Gobierno Bogotá ;Humana Ya!* Bogotá, D. C., 2012.

PIZANO R., Lariza. *Bogotá y el cambio, percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía*. Universidad Nacional de Colombia, Universidad de los Andes. Bogotá, D. C., 2003.

PRECIADO B., Jair. *Bogotá región: Crecimiento urbano en la consolidación del territorio metropolitano*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá, D. C., 2005.

RINCÓN A., Patricia. *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo. Análisis de procesos de re-densificación*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, D. C., 2006.

SANDOVAL M., Luis I. *PDA. Con nuevo aire, retomando el rumbo*. Publicado en: “Desde abajo”, Número 177. Bogotá, D. C., febrero de 2012.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL. *Resolución 0604. “Por la cual se implementa la Gestión Social Integral en la Secretaría Distrital de Integración Social”*. Bogotá, D. C., 2010.

SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD, CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO-CID, Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Colombia. *Observatorio de Equidad en Calidad de Vida y Salud. Componente lesiones derivadas de la actividad económica*. Informe final. Bogotá, D. C., 2007.

SEN, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta. Bogotá, D. C., 2000.

SOLER B., Yesid. *Metamorfosis de la ciudad región de Bogotá. Corporación Iberoamericana de Multiservicios*. Consultado en: <http://prospectivabogota.blogspot.com/> el 15 de noviembre de 2011.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. *Seminario: Reflexiones a propósito de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial-POT*. Bogotá, D. C., 2009.

El **Grupo Guillermo Fergusson** nace en 1983 como una idea de un grupo de estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia con alguna experiencia en trabajo popular, quienes, inspirados en el pensamiento de medicina social del maestro Guillermo Fergusson Manrique, asumen la problemática de salud desde un perfil político-social y se dan a la tarea de crear un grupo de trabajo estudiantil para incidir en un quehacer social diferente al que les planteaba la academia.

En 1985 se consolida el grupo inicial alrededor de una propuesta de apoyo al trabajo popular de carácter barrial y sindical. A partir de entonces se inicia un periodo de crecimiento e inserción en los sectores populares, se crean vínculos con otras instituciones colombianas y latinoamericanas que vienen trabajando en la misma perspectiva y se profundiza en la discusión del proceso salud-enfermedad con la investigación como eje fundamental de trabajo.

Luego de constituirse como Corporación para la Salud Popular Grupo Guillermo Fergusson, el grupo ha seguido consolidando su quehacer en torno a procesos de investigación, educación, asesoría en planeación y gestión a organizaciones sociales en Bogotá y otras ciudades del país, y también en la construcción de estrategias, modelos y políticas que han encontrado eco en lo distrital y han contribuido desde lo institucional a entender el proceso salud-enfermedad en una perspectiva más integral y significativa para la calidad de vida de los ciudadanos.

Descentralización efectiva, trabajo transectorial y participación con decisión son algunos de los retos que aún tiene Bogotá en la garantía de los derechos a sus habitantes. El diseño, implementación y seguimiento de estrategias como la Gestión Social Integral en los territorios constituye una manera de ejercer la gestión pública en la búsqueda de esas metas.

La Gestión Social Integral, como estrategia para la formulación de políticas públicas en Bogotá, fortaleció la comprensión territorial de la ciudad, reconociendo las diferencias y particularidades de los diferentes territorios y entendiendo la necesidad de superar lógicas cerradas y sectoriales para alcanzar la conexión entre las políticas programáticas y presupuestales, en torno a los objetivos definidos conjuntamente.



**GRUPO
GUILLERMO
FERGUSSON**