

M Ó D U L O

con ceptual



CAJA DE HERRAMIENTAS

GESTIÓN SOCIAL INTEGRAL



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



GOBIERNO DE LA CIUDAD

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ INTEGRACIÓN SOCIAL - SALUD

Secretaría Distrital de Integración Social
Dirección: Carrera 7 No. 32-16
P.B.X.: 327 97 97
www.integracionsocial.gov.co
2009

Secretaría Distrital de Salud
Dirección: Carrera 32 No. 12 - 81
P.B.X.: 364 90 90
www.saludcapital.gov.co
2009

Alcalde Mayor de Bogotá
Samuel Moreno Rojas

Secretaria de Integración Social
Mercedes del Carmen Ríos Hernández

Subsecretaria de Integración Social
Olga Lucía Velásquez Nieto

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones
Johnatan Javier Nieto Blanco

Secretario de Salud
Héctor Zambrano Rodríguez

Subsecretario de Salud
Juan E. Varela Beltrán

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones
Alejandra Maldonado Rivera

UT Grupo Guillermo Fergusson -
Corporación Nuevo Arcoiris

Equipo Coordinador:

Ana Lucía Casallas Murillo
Esmeralda Vargas Vallejo
María del Pilar Guerrero Alejo
María del Carmen Morales Palomino
Ignacio Holguín Ardila
Mauricio Molina Achury
Giovanni Rodríguez Castillo
Armando De Negri Filho
Rafael Silva Bareño

Equipo comunicaciones:

Amanda Esperanza Contreras
Juan David Arboleda
María del Pilar Guerrero A.
Patricia Ramírez
Antonio Martínez

**ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
INTEGRACIÓN SOCIAL - SALUD**
CAJA DE HERRAMIENTAS
Gestión Social Integral

Diseño y diagramación:

Ruth Amanda Valenzuela
Juan Pablo Salamanca R.
imagologo@gmail.com

Ilustraciones:

Érika Lancharos

Impresión:

Torre Blanca AG
300 ejemplares
Diciembre 2009

MÓDULO
con
ceptual

CAJA DE HERRAMIENTAS

GESTIÓN SOCIAL INTEGRAL

Para Comprender el Sentido de la Gestión Social Integral -GSI-



El propósito del presente módulo es poner a disposición de las servidoras y servidores públicos una serie de contenidos temáticos que faciliten la comprensión de la estrategia de Gestión Social Integral -GSI-, entendida ésta como un modelo de gestión pública que reivindica la concreción de los derechos, como una forma de alcanzar la Bogotá Positiva. El módulo hace parte de un conjunto de herramientas organizadas de tal forma que se articulan y se constituyen en un aporte para el afianzamiento de la estrategia.

Estamos frente a un proceso que está dando sus primeros pasos. La GSI es una realidad en construcción y, por tanto, esta caja de herramientas en su conjunto, y este módulo en particular, buscan dar cuenta de ese momento que estamos viviendo pero también del ideal al que pretendemos llegar. Como todo proceso es viable de ser ajustado, revisado, cuestionado y pretende generar preguntas, antes que ofrecer respuestas terminadas.

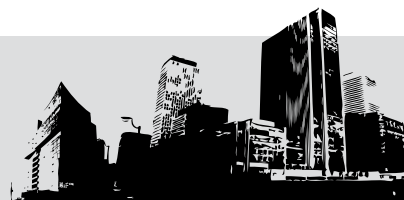
Para ello el lector identificará tres partes dentro de este módulo: la primera busca recuperar el valor que los derechos humanos tienen para la humanidad desde una perspectiva histórica y así le da sentido al pensar la GSI en el marco de los dere-

chos. La segunda parte ofrece una mirada a los componentes sobre los cuales se sustenta la estrategia, lo que permite entender de una manera más expedita el papel que la GSI juega en la construcción de las políticas públicas con un enfoque de derechos, tema de la tercera parte.

Este primer módulo dialoga con el segundo en la medida en que será allí donde el lector encuentre los procesos previstos para el desarrollo de la estrategia, y para hacer de estos conceptos una práctica. Desde lo metodológico, el segundo módulo propone alternativas para implementar la Gestión Social Integral, ejercicio que se refuerza con las herramientas que desde lo comunicativo-pedagógico se presentan en el tercer módulo y desde lo investigativo, en el módulo final.

Con el conjunto de herramientas aquí presentadas se busca, finalmente, apoyar a los servidores y servidoras en la tarea de llevar esta estrategia a otros escenarios, con diferentes públicos, con otros servidores, con grupos comunitarios y en general, con cualquier grupo de población interesado en apropiarse de los contenidos y desarrollos de esta nueva manera de pensar y hacer la gestión pública como fruto de un Estado Social de Derecho.

I. Buscando hacer realidad el enfoque de derechos



I. DEL ENTONCES AL AHORA, DEL ALLÁ AL AQUÍ

Cuando hablamos de derechos, lo primero que habría que decir es que este no es un tema que alguien puso en el tapete recientemente. Fueron muchos los hombres y mujeres que dieron su vida, y se la jugaron toda, por ponernos a pensar en el asunto de que todos somos iguales y que, como iguales, debemos tener acceso con equidad a las mejores condiciones de vida posibles.

Un recorrido por algunos de los momentos más significativos en la historia de los derechos humanos nos permitirá dar cuenta del camino andado y del cómo llegamos al momento en que Bogotá se convirtió en la ciudad de los derechos.

LUGAR: Virginia, Estados Unidos de América
FECHA: 12 de junio de 1776
SUCESO: Se proclama la Declaración de los Derechos de Virginia.

Allí apareció por primera vez el famoso precepto de que: *“todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en un estado de sociedad, no pueden ser privados o postergados”*¹. Aunque esta declaración no evitó que Virginia fuera un estado esclavista ni que marginara a las mujeres, sí puso en discusión el tema.

En el primer artículo de la Declaración de Virginia se consagran expresamente los derechos: al «gozo de la vida», al «gozo de la libertad», a la «felicidad» y a la «seguridad».

LUGAR: Filadelfia (Pensilvania), Estados Unidos de América
FECHA: 4 de julio de 1776
SUCESO: Declaración de Independencia de los Estados Unidos

Thomas Jefferson retomó esa primera declaración (la de Virginia), para escribir después la declaración que promulgó la independencia de las 13 colonias que inicialmente conformaron los Estados Unidos de América. Esta fue un nuevo impulso y definitivamente una gran influencia para lo que vendría en el terreno de los derechos humanos.

*“Sostenemos como evidentes por sí mismas dichas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la Vida, la Libertad y la búsqueda de la Felicidad. Que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados...”*²



1. Declaración de Derechos de Virginia del 12 de Junio de 1776, Artículo 1
2. Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, Introducción

LUGAR: París, Francia
 FECHA: 26 de agosto de 1789
 SUCESO: Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

Fue la Revolución Francesa el momento propicio para hacer una declaración por **los derechos del hombre y del ciudadano**, y fue justamente un colombiano, don Antonio Nariño, el encargado de traducirla al español.

“Los representantes del pueblo francés, que han formado una Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, la negligencia o el desprecio de los derechos humanos son las únicas causas de calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne estos derechos naturales, imprescriptibles e inalienables”³

Desde entonces y por un largo tiempo, la declaración de los franceses sería el caballito de batalla para intentar defender lo que a veces parece indefendible, y lo que todavía hoy justifica muchas de nuestras luchas.

LUGAR: Asamblea de las Naciones Unidas, Nueva York (Estados Unidos)
 FECHA: 10 de diciembre de 1948
 SUCESO: Se promulga la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”

Colombia fue uno de los países presentes el día en que la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó *“la presente **Declaración Universal de Derechos Humanos** como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carác-*

ter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos...”⁴

Era el tiempo de la posguerra. Tres años antes había terminado la Segunda Guerra Mundial y muchos aspiraban a hacer del mundo un lugar mejor para vivir.

LUGAR: Asamblea de las Naciones Unidas, Nueva York (Estados Unidos)
 FECHA: 29 de octubre de 1969
 SUCESO: Los Pactos de Nueva York (PIDESC-PIDCP)

En la década de los sesenta ya no era suficiente hablar de libertad. Cada día se hacía mas evidente que para la realización de sus derechos, los pueblos requieren de equidad y acceso a las condiciones necesarias que garanticen calidad de vida. Y en respuesta a esa realidad se firmaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional por los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Colombia fue uno de los países firmantes de esos acuerdos, que amplían los derechos mucho más allá de la simple supervivencia.

“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.”⁵

- 3 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Introducción
- 4 Declaración Universal de los Derechos Humanos, Preámbulo
- 5 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 3

LUGAR: Bogotá, Colombia
 FECHA: 31 de julio de 1991
 SUCESO: Colombia es declarado un Estado Social de Derecho

*“Titulo I: De los principios fundamentales
 Artículo 2o: Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”⁶*



La nueva Constitución Política de Colombia, que rige el país desde 1991, fue la materialización de la idea de un Estado que se rige por los derechos y sería el más significativo avance de los últimos años en términos de democracia.

LUGAR: Bogotá, Colombia
 FECHA: 9 de junio de 2004
 SUCESO: Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”.

Desde la Alcaldía de Bogotá se lanza el Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia, que propone la concreción de los derechos emanados de la Constitución de Colombia. Bogotá asumió desde entonces luchar contra la exclusión social, la marginalidad y la indiferencia, construyendo políticas públicas y planes con un enfoque diferencial, reconociendo la diversidad de género, de identidad sexual y de etnia.

“Para avanzar en la garantía de los derechos humanos y disminuir las desigualdades injustas y evitables, en el marco del Estado Social de Derecho, el gobierno propiciará la creación y la redistribución de la riqueza; reconocerá las diferencias generacionales, étnicas, culturales, de género, de oportunidades y de capacidades; y hará de la calidad de vida el referente principal de la acción del Estado.”⁷

LUGAR: Bogotá, Colombia
 FECHA: 9 de junio de 2008
 SUCESO: Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para vivir mejor”

Desde el año 2008, Bogotá tiene el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas “Bogotá positiva: para vivir mejor”. Un plan de desarrollo que apuesta y da continuidad a la idea de construir una Bogotá incluyente, que tenga como marco de referencia la concreción de los derechos a través de las políticas públicas que se impulsan en el Distrito.

“Artículo 2: Principios de política pública y de acción.

5. Perspectiva de derechos. *La acción pública se orientará a la promoción, garantía y restitución de los derechos fundamentales, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y colectivos, de todas y todos los habitantes de la ciudad, sin distinción de etnia, culto o creencia, género o condición socioeconómica, con especial atención hacia los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas mayores y por condición especial de discapacidad.”*

6 Constitución Política de Colombia de 1991

7 Plan de Desarrollo 2004-2008 Bogotá sin Indiferencia, Título 1, Artículo 1

Y para hacer realidad lo anterior, el Plan de Desarrollo propone la GESTIÓN SOCIAL INTEGRAL “como la estrategia para la implementación de la política social en el distrito, que promueve el desarrollo de las capacidades de las poblaciones, atendiendo sus particularidades territoriales y asegura la sinergia entre los diferentes sectores, el manejo eficiente de los recursos y pone de presente el protagonismo de la población en los territorios”. (Artículo 6. Plan de Desarrollo)



Hoy en día Bogotá apuesta a colocar los derechos como principios ordenadores de la política. Con ello, busca materializar estos derechos en una realidad tangible, visible y transformadora, por tres distintas vías:

- Una mirada orientada desde la garantía de los derechos y acción articulada del Estado.
- La integración estatal y privada desde el interés público.
- La participación, a través del control social y la exigibilidad de los derechos, desde la sociedad civil.



2. LOS DERECHOS HUMANOS, UNA DEFINICIÓN

Hablar sobre los Derechos Humanos, supone hablar sobre nosotros mismos. Los seres humanos no nacemos como tales: adquirimos identidad aprendiendo a hablar y a transformar el entorno con la imaginación y el trabajo, a partir de una constante relación con los demás que denominamos nuestro ser social.

Como seres humanos tenemos dignidad y dependemos de la reciprocidad, el respeto mutuo y la convivencia, que se ejercen según los usos y costumbres de los grupos humanos donde nos hacemos como individuos, y de acuerdo con el medio en donde nos desarrollamos como seres vivos; esto es, según el tipo de sociedad y de cultura que nos ha tocado en suerte y que a su vez contribuimos a reproducir.

Nuestras potencias creadoras, como seres sociales, nos hacen fuertes, pero como individuos somos frágiles, especialmente en la sociedad moderna, donde nos debatimos entre las formas masivas más absolutas y la individualización más extrema. Es

allí donde los Derechos Humanos se levantan como una forma específica de reconocer y proteger nuestra particular condición cultural, política y humana.

2.1 ¿Qué son los Derechos Humanos?

Ante todo, una interpretación permanente de lo que somos los seres humanos. También son un ideal político y social que construye una imagen de nosotros, un “ideal común” basado en la autonomía, la felicidad, el bien común y la democracia, que se relaciona con la libertad, el respeto y la justicia.

Los derechos humanos propugnan por la consecución de la forma más elevada de la convivencia humana, la paz, con base en el carácter universal de su normatividad. Materialmente, son un conjunto de instrumentos, normas, reglas y mecanismos que regulan y controlan las relaciones mutuas entre los individuos, los grupos, las comunidades, los pueblos, el Estado y las naciones.

El derecho humano fundamental es el derecho a la vida. A partir de él, los Derechos Humanos han llegado a reconocer que los individuos no somos entes aislados: *“solo en la comunidad se puede desarrollar libre y plenamente la personalidad”*⁸. Desde su nacimiento los Derechos Humanos se establecieron como un control al ejercicio del poder y una exigencia central a quien lo ejerce, la legitimidad de su ejercicio y la existencia de la democracia, la cual permite la expresión de la ciudadanía constituida como mayoría y minoría.

Su propuesta política reafirma la autonomía política y de pensamiento de las personas en función del bien común de la ciudadanía y promueve la paz como la forma más alta de la convivencia, tanto en el ámbito nacional como internacional.

En este sentido, el Derecho Nacional, con el control del Estado y con base en la división del poder político en ejecutivo, legislativo y judicial, está acompañado hoy por el Derecho Internacional y por el Derecho de Gentes, los cuales buscan mantener los principios protectores de la persona.

El Derecho de Gentes es el conjunto de principios generales garantes de que la vida y las personas son el fin de las normas jurídicas y no su medio. (*Valencia A., La humanización de la guerra y el derecho de gentes, U. Andes, 1989*)

El Derecho Internacional es el árbitro de las contradicciones de la comunidad internacional y está compuesto por el cuerpo de instrumentos- multi o bilaterales- firmados por los Estados.

El Derecho Internacional Humanitario “es el conjunto de normas jurídicas internacionales, convencionales o basadas en las costumbres, que tiene por objeto limitar el uso de la violencia en los conflictos armados internacionales o internos, regular la conducción de las hostilidades y salvaguardar y proteger a las personas que no participan en los combates – civiles y no combatientes – y a los militares o combatientes que hayan quedado heridos, enfermos náufragos o prisioneros de guerra” (*Hernández M. Derecho Internacional Humanitario, Presidencia de la República, Bogotá, 1992*).



2.2 ¿Cuáles son los Derechos Humanos?

Existen múltiples formas de clasificar los derechos en función de las respuestas que debe ofrecer el Estado y su progresividad. En Colombia la forma más generalizada es la que se propone a continuación:

1. Los Derechos Fundamentales de la persona y del Ciudadano, conocidos como Civiles y Políticos: La libertad, la igualdad, la seguridad, la propiedad y la vida misma de las personas, la salud, la educación, la vivienda, la integridad personal, la intimidad, la libre circulación, el asilo, la nacionalidad, la pertenencia a una familia, la libertad de pensamiento, de culto, de expresión y de opinión, la reunión y asociación y la representación y participación políticas.

Estos derechos se han ido complementando en relación con los derechos específicos de las personas, de acuerdo con su género, edad, situación física, sexualidad, situación política o jurídica, condición cultural o étnica.

2. Los Derechos Económicos Sociales y Culturales: la seguridad social, la libre elección y acceso al trabajo, la protección ante el desempleo, el descanso, la asociación sindical, el nivel de vida adecuado, la educación, la tolerancia y amistad con propios y extraños por raza, religión, nacionalidad o cultura, la participación en la vida cultural y científica.

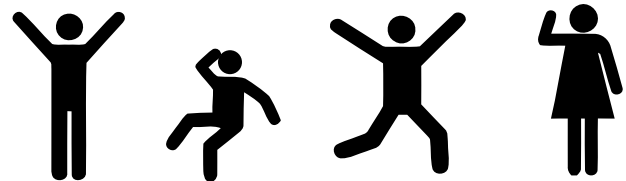
8 Art. 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948

3. Los Derechos Colectivos y del Medio Ambiente: centrados en la autodeterminación, la identidad, la diferencia, la participación, el desarrollo, un medio ambiente sano, la paz, un orden internacional que garantice todos los Derechos Humanos universales.

En Colombia la Constitución de 1991, consagró en su título II (*De los derechos, las garantías y los deberes*), los mecanismos de protección y aplicación de los derechos, las responsabilidades del Estado y de las servidoras y servidores públicos al respecto, y las acciones que se pueden aplicar para que esos enunciados legales no se queden en letra (la tutela, las acciones populares y de cumplimiento, el derecho de petición, el habeas corpus, el habeas data, entre otros).

Así mismo, la Constitución plantea que los instrumentos internacionales que versen sobre Derechos Humanos y que hayan sido ratificados por Colombia, están por encima de la Constitución y son una fuente de interpretación permanente de la legislación nacional. También la Constitución resalta que el catálogo de derechos fundamentales no es suficiente para recoger toda la realidad del ser humano, lo cual abre las puertas para ampliar la cobertura de estos derechos.

Con todo ello, la Carta Política de 1991 impulsa una perspectiva de reconocimiento de los Derechos Humanos entre nosotros, convocándonos a su protección, promoción, defensa y garantía.



3. LA RELACIÓN ENTRE LA CONCRECIÓN DE LOS DERECHOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La revisión histórica hace un seguimiento a la evolución del tema de los derechos humanos como un ideal posible de la dignidad humana, de igual forma es pertinente hacer un seguimiento a la manera como se ha venido configurando el concepto en si mismo, hasta abarcar las características que hoy le competen.

Este ideal de los derechos humanos cobra mayor fuerza cuando se concreta en la concepción y ordenamiento de las políticas públicas, entendiendo éstas como el conjunto de acciones promovidas desde el Gobierno, con relación a objetivos que contribuyen a crear mejores condiciones para los individuos y para los grupos sociales. Adicionalmente, las Naciones Unidas le otorgan tres sentidos a las políticas públicas:

- Orgánicamente en cuanto comprenden al Estado y no solo al Gobierno;

- Temporalmente, por cuanto exceden el periodo de un solo Gobierno.
- Políticamente por cuanto deben contar con la participación de la sociedad civil en su conjunto: organizaciones no gubernamentales, empresas, Iglesias, academia, etc. (Garretón).

De esta forma se comprende que el objeto de toda política pública es la consagración del Estado de Derecho, la democracia y la extensión del goce de los derechos humanos, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

El enfoque de derecho implica al Estado, asumir la satisfacción del conjunto de los derechos y comprende tres obligaciones: no violarlos, promoverlos y garantizarlos (observatorio Merco Sur).

3.1 Los derechos son universales, equitativos e integrales

Retomando lo anterior cuando en Bogotá se empiezan a plantear los derechos como el marco de referencia en el que se debe pensar el desarrollo de la ciudad, se caracterizan como **universales**, equitativos e integrales. Pero esas características no surgen milagrosamente de la nada, también ellas son el resultado de una construcción social de años. Han sido muchas las personas, muchos los debates y muchas las experiencias que se han tenido que dar y sufrir, para llegar a este momento.

En principio los derechos se plantean como **universales, positivos y exigibles**. Lo que traduce que deben abarcar a **todos y todas** por igual, que deben proclamarse en forma de declaraciones pero también materializarse en hechos concretos, como las políticas públicas y que pueden ser exigidos para garantizar calidad de vida, su carácter es **positivo**, porque se entiende que los derechos humanos no solo serán proclamados, sino protegidos, incluso de modo material y tienen el carácter de **exigibles** ante el Estado por parte de todos los ciudadanos y ciudadanas. Esta exigibilidad es promovida por la sociedad - ciudadanía quién exige al Estado el cumplimiento de las garantías vinculadas con la vida digna⁹.

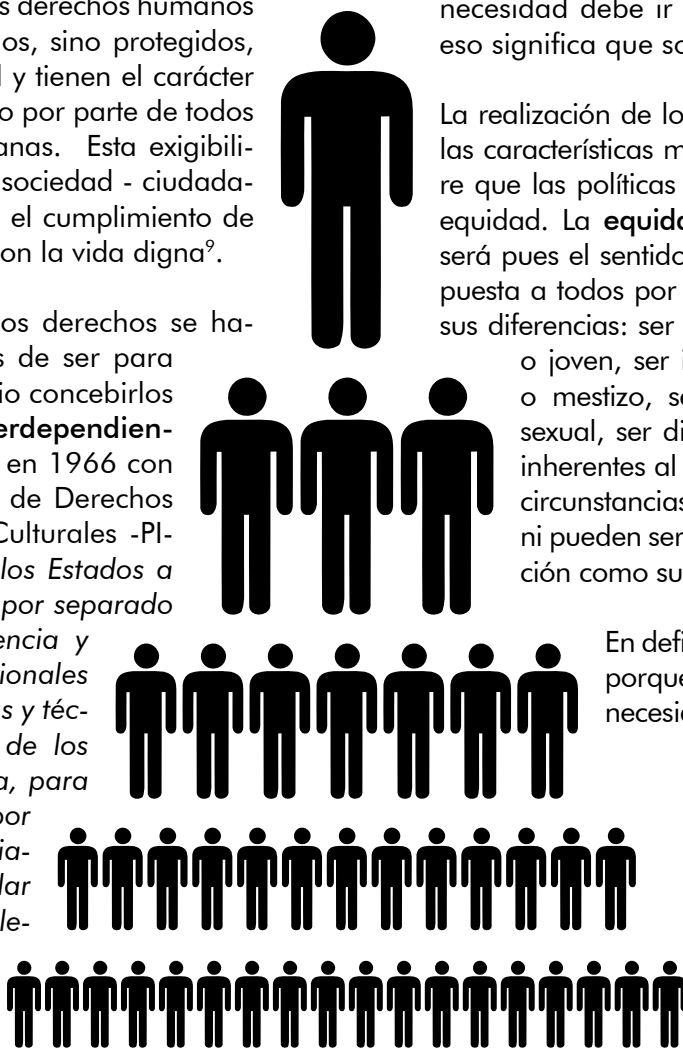
Sin embargo para que los derechos se hagan universales, además de ser para todos y todas, es necesario concebirlos como **integrales e interdependientes**. Lo cual se proclama en 1966 con la Declaración del Pacto de Derechos Económicos, sociales y Culturales -PIDHES- que... *Obliga a los Estados a "adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación Internacionales especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*¹⁰.

De esta forma, concretar mi derecho a la vida pasa entre muchas otras cosas por tener un lugar donde vivir y un trabajo digno, tener acceso a servicios, estar bien alimentado y sano, pero también tener acceso a una buena educación y a los medios ideales para el desarrollo de mis habilidades y competencias.

Y una cosa no funciona sin la otra porque el ser humano no funciona por secciones ni fragmentos. El ser humano es un todo y como un todo tiene que ser atendido y tratado, el ser humano es integral. Por ser integral, sus necesidades no pueden ser resueltas por partes: para poder trabajar, necesito comer y también necesito descansar; y para poder comer, necesito trabajar y ganar un salario. Pero no me puedo ganar ese salario si no tengo trabajo, un trabajo digno, que potencie las habilidades que obtuve con la formación a la que acedí y la experiencia que acumulé. Una situación depende de la otra, por tanto la resolución de una necesidad debe ir de la mano de la otra y eso significa que son interdependientes.

La realización de los derechos humanos, con las características mencionadas atrás, requiere que las políticas tengan como referente la equidad. La **equidad** como imperativo ético será pues el sentido de justicia que le dé respuesta a todos por igual, teniendo en cuenta sus diferencias: ser hombre o mujer, ser viejo o joven, ser indígena, afrocolombiano o mestizo, ser heterosexual u homosexual, ser discapacitado... diferencias inherentes al ser humano o fruto de las circunstancias, diferencias que no deben ni pueden ser obstáculo para su realización como sujeto social y político.

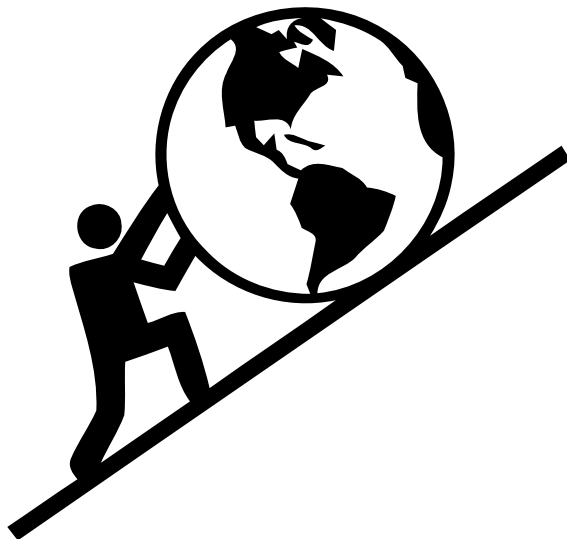
En definitiva se habla de equidad porque deben responder a las necesidades de todos y todas,



9 Corporación Grupo Guillermo Fergusson Escuela Popular de líderes. Modulo V Exigibilidad y derecho a la salud, 2007
10 PIDHES. Bogotá 1994, p.56

dando cuenta de la diversidad y buscando superar desigualdades evitables, para alcanzar el más alto nivel de calidad de vida posible.

De esta forma la condición ética de la equidad orienta una acción conciente y deliberada dirigida a impactar en la determinación social, cultural, política, económica e institucional que produce tratos, condiciones y posiciones injustas vistas como innecesarias y evitables, así como inaceptables en la vida concreta de las personas dentro de cada sociedad y cada cultura y en consecuencia, factibles de ser resueltas por la intervención de la misma sociedad mediante recursos legales, políticos e institucionales, materiales y/o inmateriales (Yd 'Elia:2006).



3.2. El reconocimiento de la deuda social

La política social en Bogotá ha previsto dentro de sus ejes de acción el reconocimiento de la deuda social con el propósito de establecer un debate político hacia la garantía de los derechos; en ese sentido 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, es un

compromiso que debemos asumir para crear las condiciones que permitan la toma de decisiones políticas, sociales y económicas adecuadas para que la deuda pueda ser saldada, progresivamente, con una amplia participación social donde los acuerdos alcancen materialidad y para definir participativamente la oferta de servicios sociales que den respuesta a las necesidades sentidas de la población (Plan Estratégico SDIS).

3.3 El enfoque de Derechos

El derecho internacional sobre los Derechos Humanos constituye el marco normativo bajo el cual se establecen las obligaciones de los Estados de fomentar el progreso social y el nivel de vida de los ciudadanos y garantizar la protección y ejercicio de los derechos humanos.

Un acercamiento al enfoque de derechos desde las políticas, implica aceptar esta normatividad como el marco conceptual orientador del proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas para el desarrollo, que involucran participación social y mecanismos de control y responsabilidad a nivel local e internacional.¹¹

Desde este enfoque de derechos, el análisis de una situación no puede reducirse al inventario de cifras relacionadas con características demográficas, indicadores de morbilidad, nutrición o situaciones de riesgo. La información es apenas un insumo para evaluar qué tanto se cumplen o vulneran los derechos (incluidos aquellos sobre los cuales no se cuenta con información). Los diagnósticos deben incorporar nuevas dimensiones de análisis y hacer visibles desigualdades y diferencias en el interior de la ciudad, de manera que se muestre lo avanzado y lo que falta aun por lograr; deben partir de identificar las capacidades y potencialidades de las personas, no sólo sus deficiencias; centrarse en sus necesidades y considerar sus aspiraciones.

11 ABRAMOVICH; Víctor Una aproximación al enfoque de derechos. Revista de la CEPAL Nº 88 Abril 2006. Pág.35

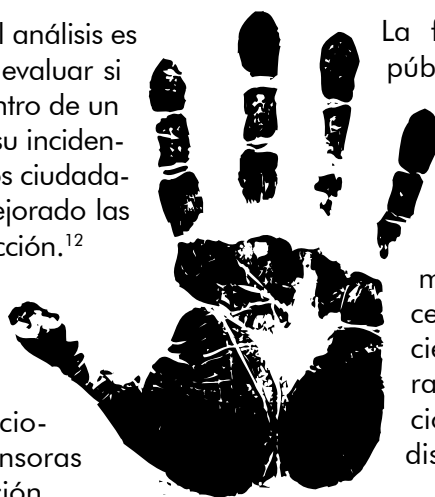
En el caso de las políticas y programas, el análisis es similar: enumerar acciones realizadas o evaluar si se lograron las coberturas propuestas dentro de un programa no es suficiente para analizar su incidencia en la promoción de los derechos de los ciudadanos/as. Aquí la pregunta es si se han mejorado las oportunidades para su desarrollo y protección.¹²

Para avanzar hacia una ciudad de derechos, construida colectivamente, incluyente y justa como lo propone el Plan de Desarrollo 2009 – 2012, las instituciones públicas deben constituirse en defensoras y garantes de los derechos de la población.

3.4 El reconocimiento Diferencial

El “reconocimiento diferencial” se entiende como la formulación de políticas públicas ajustadas a las necesidades y derechos específicos de los grupos poblacionales que históricamente han vivido en condiciones de desigualdad, discriminación e invisibilización. Condiciones que se evidencian en marginalidad social, económica, política y geográfica.

Implica una mirada más amplia, que parte del análisis pero también incluye el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas. También parte de la base que existe un reconocimiento supranacional, constitucional y jurisprudencial para el tratamiento diferencial a los grupos de población que por razones de género, etnia, etapa del ciclo vital y discapacidad, requieren de una especial protección por parte del Estado. No se trata de una construcción caprichosa del derecho sino de la respuesta a un principio de justicia y equidad frente a una realidad que establece diferencias injustas que deben ser reconocidas.



La formulación de una política pública, desde un reconocimiento diferencial, implica tener en cuenta como mínimo los siguientes elementos:

1. Identificación y reconocimiento de los derechos y necesidades especiales que tienen ciertos grupos de población por razón de género, etnia, condiciones socioeconómicas, edad y discapacidad.
2. Identificación y reconocimiento de las diferencias que un hecho tiene en grupos de población particulares.
3. Prohibición de reproducir o aumentar las inequidades y discriminaciones estructurales históricas que presentan estos grupos particulares.
4. Concertación con las poblaciones interesadas como una forma de reconocimiento del derecho a la participación.

3.5 La matriz de derechos en Bogotá: un orientador para el cumplimiento de la política social.

La secretaria de integración Social ha procurado un instrumento para aproximarse al reconocimiento del estado de los derechos en la ciudad, en razón de la identificación de vulneraciones, y de las obligaciones para preservar, restituir y garantizar los derechos humanos a todos y todas los habitantes de la ciudad.

Se ha denominado matriz de derechos y busca profundizar en el reconocimiento de los contenidos esenciales, características y atributos de un núcleo de catorce derechos y del nivel e incidencia de la

¹² Observatorio sobre Infancia- DABS. Niñez Estado del Arte. Bogotá 1990-2000. DABS. Bogotá 2003.

determinación social en razón de la calidad de vida. Se constituye en una herramienta de trabajo para los servidores y servidoras públicas retomando la filosofía política de la SDIS.

A continuación se observan los derechos contemplados y sus características, esta matriz se encuentra físicamente en este morral de herramientas, como uno de los insumos que potenciarán el trabajo de la GSI.

Grafico No. 1. Matriz del núcleo de derechos



Fuente: secretaria distrital de integración social. 2009

3.6 Indicadores para verificar el cumplimiento de los atributos del núcleo de derechos

Al incorporar el enfoque de derechos en las políticas públicas y específicamente en la política social, se hace necesario contar con un conjunto de indicadores que permitan verificar que se ha superado la discriminación por tanto se respetan, preservan, y garantizan los derechos de forma integral, universal y equitativa.

En ese sentido desde el PIDHES y haciendo uso del conjunto de normas nacionales e internacionales se han venido consolidando indicadores que permiten, a luz de la definición de cada derecho establecer en esencia sus atributos que configuran a la vez las obligaciones para el Estado y dimensiona la construcción de indicadores de cumplimiento.

Cuadro No. 1.

Conjunto de indicadores y atributos para el cumplimiento del núcleo de derechos

ELEMENTOS MINIMOS DEL CUMPLIMIENTO DE LA POLITICA	ATRIBUTOS	OBLIGACIÓN DEL ESTADO	INDICADORES
Acceso.	Garantía de acceso en igualdad y equidad, garantiza universalidad	Respetar, Proteger y garantizar	Tres características. 1.Tiempo: <i>Cumplimiento inmediato o progresivo</i> 2. Carácter positivo <i>Obligación de proteger, respetar y cumplir</i> 3. Contenido concreto de la obligación del Estado. <i>Obligaciones básicas</i>
Asequible	Disponibilidad y dotación de recursos. La equidad es el principio fundante		
Aceptable Respetar las normas que prescribe la ética	Acorde a creencias y costumbres – Calidad, condiciones de género y ciclo vital, confidencialidad		
Adaptable	Adecuación a intereses		

FUENTE: PIDHES - DEFENSORIA DEL PUEBLO.PRODHER 2006

3.7 Del funcionario al servidor/servidora pública garante de derechos

En el marco del enfoque de Derechos, surge la Gestión Social Integral como una alternativa constructora de respuestas plenas y suficientes frente a las necesidades no satisfechas de los habitantes de Bogotá. Necesidades que se corresponden con lo deseable en términos de equidad y calidad de vida.

La GSI como bien lo dice su nombre, es una estrategia que permite gestionar las políticas públicas y los diferentes niveles de realización de las mismas, necesarias para que los individuos



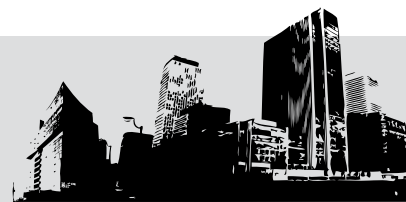
y las poblaciones se realicen en lo social desde y para la integralidad. Si entendemos que tanto individuos como poblaciones son cuerpos integrales, solo una mirada de estas características podrá entender lo que necesitan para su plena realización.

Dentro de ese contexto, el beneficiario (a) o usuario (a) se transforma en **sujeto de derechos** (ciudadano - ciudadana) y el servidor (a) público se potencia como el sujeto **que garantiza los derechos** (ciudadano – ciudadana garante). Todos tienen su papel en esta película llamada Bogotá Positiva en la alborada del siglo XXI y es así porque, en el marco de los derechos, la ciudad es el lugar de todos y todas, que involucra a todos y todas, que construye y dialoga con todos y todas.

Partimos de un presupuesto base, el enfoque de derechos que el Estado y la sociedad deben garantizar que se cumplan y el ciudadano debe ser participe de que esto ocurra. Es un camino de doble vía: garantía de parte de unos (Estado y sociedad) versus participación activa de parte de los otros (ciudadanos - ciudadanas).

Será así que podremos afianzar el precepto de que **“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”**(Título I, Artículo 1, Constitución Política de Colombia, 1991).

2. La GSI y sus Componentes



Partimos del entendido de que la Gestión Social Integral 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 relación Estado-Sociedad que va a servir para reorganizar los recursos económicos, políticos y humanos, en una dirección que alcance la Ciudad de Derechos que estamos necesitando.

Y para potenciar esta estrategia se plantean cinco componentes básicos en su implementación, a saber:

- *El Territorio, como escenario social y político*
- *El Trabajo Transectorial*
- *La Participación decisoria en las políticas públicas*
- *El Desarrollo de Capacidades*
- *El Presupuesto necesario con participación social.*



I. TERRITORIO

El territorio es una construcción social que trasciende el espacio físico e incluye lo humano, lo colectivo y lo cultural; será allí donde se realizan sueños, proyectos y acciones políticas.

Es en el territorio donde se construye la democracia local y donde la población puede tener incidencia sobre las políticas públicas así como acceso a los principales bienes y servicios públicos. Por eso la GSI propone la solución de los problemas en cada contexto social concreto, mediante la aplicación de técnicas y recursos apropiados a cada situación,

con un enfoque que integre todos los aspectos de la comunidad que deben ser transformados para alcanzar parcial o totalmente esa solución.

En este contexto, el territorio y la GSI aparecen como procesos simultáneos e inseparables que se han venido definiendo mutuamente, ante la necesidad de:

- a. Conocer y comprender las dinámicas sociales, políticas y culturales que definen las formas como los grupos se organizan.

- b. Desarrollar estrategias de intervención social de proximidad, es decir, cercanas a la cotidianidad y realidad de las comunidades, en ámbitos como el barrio, la vecindad, la vereda buscando mayor participación.
- c. Articular los esfuerzos desde el interés público, privado y sectorial.
- d. Construir lazos colectivos que generen sentido de identidad y pertenencia con el territorio.
- e. Empoderar las fortalezas colectivas.
- f. Garantizar el pleno desarrollo de las personas, el acceso integral y universal a los derechos humanos y restituir la autonomía.

Si pensamos el territorio como el lugar de intervención pública, tenemos frente a nosotros por lo menos tres desafíos:

Primero, la participación de los actores sociales en la definición y decisión sobre las prioridades de la política social.

Segundo, la construcción y defensa de los espacios públicos de deliberación sobre políticas y presupuestos.

Tercero, el empeño de medir, evaluar y calificar la política social por su capacidad de responder a las necesidades de las mayorías sociales.

Se trata entonces de implementar procesos de reingeniería social en lo local, con miras a potencializar el desarrollo humano y el pleno ejercicio de los derechos con participación de las colectividades, que permita superar las condiciones estructurales de la desigualdad. Lo que implica crear estrategias para la gestión comunitaria capaces de planear, administrar, operar y mantener los servicios con criterios de eficiencia y equidad, tanto social, como de género, étnica, poblacional, entre otros, para empoderar el enfoque de Derechos, Equidad y Territorios Sociales.

Para lograrlo, se requiere de la comprensión del territorio como lugar geográfico pero sobre todo como lugar social. El territorio, más que un mapa geográfico, es 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, de sus cambios y transformaciones económicas, sociales y ambientales.

Con todos esos elementos será posible definir y entender las realidades que convergen en cada territorio, así como las posibilidades de potenciar los recursos económicos, sociales, naturales, y el capital cognitivo que en ellos se encuentran. Y en esa medida la construcción de la gestión social deberá integrar lo físico, lo ambiental, lo económico y social, desde el enfoque de derechos y desde la mirada de las poblaciones.



La Gestión Social Integral como proceso ha de generar un profundo conocimiento de la relación entre los individuos y los espacios públicos y ver como estos constituyen una especie de cartografía urbana en donde se delinean las relaciones entre lo público y lo privado, elementos estos constitutivos de la política pública.

2. TRANSECTORIALIDAD

La transectorialidad se define como la capacidad de ordenar la interacción de las disciplinas de conocimiento (transdisciplinar), alrededor de una realidad problematizada (desde el enfoque de derechos con su tríada indisociable –universal, integral y equitativo) y recogiendo lo concreto de la experiencia vital de las personas afectadas.

La transectorialidad busca hacer que el “problema hable” y cuestione las disciplinas y a los sectores donde operan estos conocimientos disciplinarios, a partir del imperativo de responder a estas necesidades de la realidad.¹¹

Un enfoque transectorial debe provocar cambios substantivos en la realidad problematizada, por medio de una convergencia de conocimientos y acciones que se alimentan entre sí, superando la fragmentación con que se aborda el problema desde cada sector.

En síntesis, la transectorialidad se entiende como una estrategia de gestión institucional y social que busca construir un objeto común e integrar el esfuerzo del conjunto de la sociedad para lograr respuestas que permitan lograr la calidad de vida en su perspectiva más integral.

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 multi-sectorial. Lo transectorial implica una comprensión concertada y sistémica de los problemas y las 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 abordaje.

En esta perspectiva la transectorialidad, como una forma de aplicar la transdisciplinariedad de conocimientos, responderá efectivamente para incidir sobre la determinación social de las condiciones de vida. Si la complejidad de los problemas y la amplitud de respuestas requeridas superan lo que puede ofrecer uno u otro sector aisladamente, la



PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA TRANSECTORIALIDAD

1. **Integralidad para mejorar la calidad de vida.** Si las políticas públicas se orientan en ese sentido, todo va a ser mejor.
2. **Análisis complejo de problemáticas sociales.** Entre más conozca el problema, mejor será la solución.
3. **Se concreta en territorios pequeños,** mediante la organización funcional de las instituciones, mayor capilaridad y conocimiento de las realidades sociales lo cual lleva respuestas acordes e integrales.
4. **Aporta a los procesos de descentralización, política y económica** porque construye autonomía social y política.
5. **Se ubica en el nivel, local, distrital o nacional,** según los fines que se proponga.

transectorialidad buscará la producción social de bienestar, quebrando la cadena de determinaciones que en la sociedad producen los problemas de calidad de vida.

Por efecto el escenario concreto de este ejercicio transectorial serán los territorios y las poblaciones que en ellos habitan. También será en el territorio donde se posibilite el ordenamiento de todos los sectores (público, social y privado), tanto en el desarrollo de las respuestas a los problemas como en la lectura de las necesidades. Esto dotará al traba-

13 De Negri A.: Construcción de alternativas políticas en pro del derecho integral a la salud. Bases conceptuales del ejercicio en la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, 2004-2005. Investigaciones en seguridad social y salud. Secretaría Distrital de Salud. 2006

jo transectorial de un valor político en la consolidación de estrategias globales de desarrollo para modificar la calidad de vida de los habitantes de un territorio.

Desde el punto de vista técnico, la transectorialidad alimentará soluciones mejores que la sectorialidad,

al permitir compartir los recursos que son propios de cada sector. Su desarrollo va a involucrar conceptos como la **integración**, al superar la sectorización; la **inclusividad**, pues estará presente desde el diseño hasta la evaluación de las acciones; y la **mancomunidad**, dado que supone compartir recursos, responsabilidades y acciones.



3. PARTICIPACIÓN DECISORIA

La relación entre la Gestión Social Integral y el sentido de la participación se observa en las diferentes definiciones que se hacen de la misma. Participar abarca desde los espacios consultivos de las instituciones y el aparato gubernamental hasta la acción protagónica y autónoma de la comunidad en las relaciones con el Estado y la institucionalidad, en la búsqueda de hacer efectivos los derechos fundamentales de los individuos.

Desarrollar la GSI es desarrollar sus vínculos y potencialidades en relación con la participación, en especial como concreción de la llamada **socialización de la política**, esto es, hacer de la política un ejercicio que va más allá de la representación. No se trata solo de elegir y ser elegido, sino de participar para tomar parte en las decisiones, con el derecho que tiene todo ciudadano a hacerlo en ejercicio de su autonomía y como sujeto capaz de construir y transformar su sociedad.

La participación es una necesidad vital del ser humano, que busca a través de ella reconocimiento, identidad y autorrealización. Pero también es un ejercicio que se encuentra asociado al funcionamiento democrático del Estado y de la sociedad. Como tal, permite la expresión de intereses, tanto de los actores estatales como de los actores sociales y comunitarios, intereses que se convierten en objetivos y expectativas, planteados de modo implícito o explícito en los ejercicios concretos de participación.

En las formas en que la participación se presenta, es necesario reconocer tanto aquellas formalizadas por entidades estatales, como las que corresponden a la esfera de las organizaciones y los grupos sociales y comunitarios que incluyen movilizaciones abiertas y actividades reivindicatorias.

La participación puede ser individual o colectiva, aunque esta última tendrá mayor nivel cualitativo porque al agregar las demandas, también facilita los consensos y/o las negociaciones; ofrece mayor posibilidad de vigilancia y control sobre los acuerdos y/o decisiones; facilita el surgimiento de las autonomías y la constitución de sujetos colectivos. La participación como acción colectiva también trasciende en la medida en que allí entran a jugar recursos de identidad. No se trata solo de ganar recursos, también se busca obtener reconocimiento a los sujetos, al colectivo y a sus expresiones simbólicas y culturales.

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 relación 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 Integral.

Reinventar la democracia en la perspectiva de una “Gestión Social Integral” significa trascender:

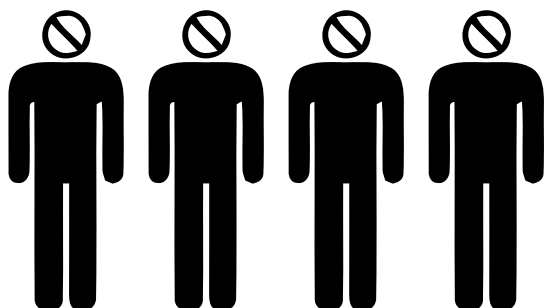
1. **De** una democracia formal representativa a un modelo de democracia real, participativa y autónoma.
2. **De** la participación orientada desde el Estado a una participación generada desde la misma dinámica comunitaria y social, como expresión de su autonomía.
3. **De** la participación subordinada, que sirve al Estado, a una participación consensual o delegatoria, que permita auténticos espacios de negociación entre los actores.
4. **De** la participación empobrecida por la presencia de los representantes de siempre **hacia** la participación emancipatoria, que coadyuva al logro de la autonomía de los actores comunitarios en un marco de respeto por sus decisiones, sus tiempos y sus formas expresivas.
5. **De** la participación desideologizada, que impide plantearse los problemas macro de la sociedad, **hacia** la participación que construye nueva ciudadanía, que informa y forma para la exigencia y el ejercicio responsable de los derechos, que genera conciencia de ser con otros, que ayuda a formar personas.
6. **De** la participación informativa, que se limita a dar cuenta de decisiones ya tomadas y hace el simulacro de escuchar a la gente, **hacia** la participación que permite poner en

juego los recursos y potencialidades de las comunidades, además de responder a sus necesidades y expectativas de vida buena.

7. **De** la participación en el marco asistencial, que se limita a entregar recursos, obras y servicios definidos por el Estado de forma fragmentada y puntual, **hacia** un quehacer de las instituciones en el marco de una estrategia de “promoción de la calidad de vida y salud”¹⁴ con equidad, solidaridad y autonomía.

Las políticas públicas, como formas y prácticas de intervención en la política social, no son función exclusiva del Estado. Estas también se dan en otros ámbitos como los partidos, las asociaciones, los gremios, los movimientos sociales, entre otros. También desde allí la GSI deberá construir puentes entre formas de intervención de Estado y la voluntad política de expresiones de la sociedad civil. Ese puente tendrá sus cimientos en la participación, la deliberación democrática y la toma concertada de decisiones con responsabilidad colectiva, lo que significa poner en práctica la *socialización de la política*.

14 La administración distrital se propone adoptar una “estrategia promocional de calidad de vida y salud de las 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, en 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, pag. 14.



4. DESARROLLO DE CAPACIDADES¹⁵

Para la GSI es necesario el desarrollo de capacidades que conduzcan a unificar criterios de enfoques e intervención, tanto en los servidores públicos como en la comunidad y demás actores que participan en los territorios. Por tanto los dispositivos clásicos de trabajo deben estar presentes en este componente, como son:

- **Formación:** Que comprende labores de formación y socialización de información relacionada con los aspectos que inciden en la situación problemática. Se pretende el incentivo de valores, actitudes y aptitudes que fomenten el desarrollo de la autonomía, su preservación, recuperación y restitución.
- **Investigación:** Comprende la realización de estudios que permitan profundizar en la comprensión de las causas y manifestaciones concretas de los problemas, así como el desarrollo de una respuesta integral a las mismas sobre la base de garantizar el desarrollo de la autonomía, su preservación, recuperación y restitución. La Investigación – Acción – Participación cuenta con innumerables experiencias y técnicas dirigidas a reconocer la voz de los sujetos en sus contextos específicos.
- **Comunicación:** Como estrategia amplia que pretende promover el trabajo articulado tanto a nivel institucional como social. Comprende actividades en medios de comunicación masiva tanto como alternativos de impacto en diversos ámbitos (hogares, escuelas, instituciones, comunidad, lugares de trabajo).
- **Acceso a las respuestas de los servicios públicos de bienestar** (estatales, privados y sociales). Abarca los programas integrales desarrollados por el conjunto de los actores públicos y privados para atender a poblaciones prioritarias en relación con el ejercicio, prevención, atención y restitución de derechos. Un tema central a ser considerado en esta estrategia se refiere a su democratización, como un aspecto a considerar en el diseño de los mismos.
- **Asistencia para el ajuste institucional.** Incluye el desarrollo de acciones orientadas al ajuste y dinamización de los procesos a nivel institucional, de tal manera que se responda al enfoque que orienta desde la agenda política el abordaje de la problemática, el diseño de programas y la atención específica a grupos poblacionales. Esta estrategia pretende fortalecer de manera particular la respuesta del Estado frente a las problemáticas abordadas, dado el reconocimiento de este como garante de derechos.
- **Sistematización como elemento central en la GSI.** La consolidación de sistemas de información para la Gestión Social Integral es uno de los retos dentro de este componente, ya que permitiría hacer el seguimiento de los problemas considerando los diversos espacios sociales (hogar, escuela, instituciones, lugares de trabajo y comunidades), en los diversos territorios, con una perspectiva de reconocimiento de las inequidades en sus causas y consecuencias. También permitiría el seguimiento y evaluación de las acciones acordadas para su abordaje, de modo que todo en su conjunto, pueda contribuir a la adecuada toma de decisiones.



¹⁵ Para ampliar el tema Desarrollo de Capacidades, consultar los diferentes Módulos de esta Caja de Herramientas.

5. PRESUPUESTOS ADECUADOS

El presupuesto es un componente vital dentro de la G.S.I., dado que la estrategia demanda que se consoliden los recursos para las acciones en los territorios. Teniendo en cuenta que el interés público y la construcción de bienes públicos no solo provienen del Estado, la GSI también será el resultado de las sinergias entre los diferentes actores, y la organización de los planes de desarrollo y sus contenidos programáticos deberán traer consigo una optimización en la utilización de los recursos en los diferentes territorios.

Visto así, es importante fomentar el debate público de la captación 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.

Esto se podría considerar la primera fase en el desarrollo del componente de presupuestos adecuados de la GSI. De aquí, buscamos poder llegar a los presupuestos participativos, una herramienta que garantiza participación de la comunidad



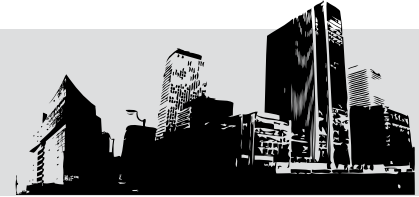
por etapas. Estas etapas se basarán en los diagnósticos y las vivencias de cada ciudadano, quien interpreta y reconoce el territorio en el que vive.



Al reconocer el territorio se podrán reconocer todas aquellas dinámicas que lo caracterizan con el fin de elaborar, definir y controlar la ejecución del presupuesto, a través de la identificación de las demandas de los distintos sectores de la sociedad, logrando un consenso sobre las prioridades de cada lugar y haciendo seguimiento al cumplimiento de lo aprobado por la ley.

Esta es una propuesta que plantea informar a los actores decisores, sobre las necesidades prioritarias de la población en el territorio y potencia la participación de la ciudadanía en el ejercicio de la toma de decisiones. Será el resultado del trabajo conjunto con los demás componentes donde el objetivo común de una **BOGOTA POSITIVA PARA VIVIR MEJOR**, se vuelva realidad.

3. Por unas Políticas Públicas Sociales que Garanticen los Derechos



Las políticas públicas son el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones que ya sea por necesidad social, interés de grupo o de sentido político, pretenden generar el bien común. De esa forma el Estado se vuelve realidad e incide en la cotidianidad de la población, pues con las políticas públicas busca dar respuesta a las necesidades sociales.

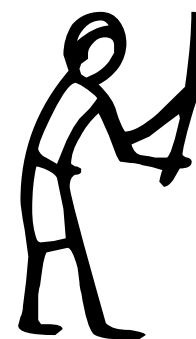
En este marco, las políticas sociales serán un grupo de políticas públicas dedicadas particularmente a responder de manera directa en el bienestar de los ciudadanos mediante el suministro de servicios o recursos. Se puede afirmar que son, ante todo, un instrumento del Estado para redistribuir el ingreso y compensar las desigualdades sociales.

Siendo así, las políticas públicas y sociales se vuelven objeto de negociación y concertación social y el Estado, como rector de las mismas, pasa a tener una función clave. Será el Estado, como garante de los derechos, el que deba salvaguardar el interés público, esto es, el interés de todos los sujetos y grupos de la sociedad, en medio de la diversidad de intereses y posibilidades de incidencia en las decisiones vinculadas con las políticas y la dinámica social.

Construir una democracia participativa donde los ciudadanos tengan incidencia real en la construcción de políticas públicas, va a necesitar una nueva manera de entender el poder, pero también una nueva manera de actuar frente y desde el Estado. En ese punto y hora entra la GSI a protagonizar.

I. LA GESTIÓN SOCIAL INTEGRAL COMO HERRAMIENTA

En el contexto del Distrito Capital, la Gestión Social Integral se conecta con la voluntad política de adelantar procesos de desconcentración y descentralización¹⁶. Con estos procesos se busca lograr una mayor efectividad de la gestión de la “política social” y de paso, contribuir a la construcción social de los territorios de las localidades en Bogotá. Es resolver, en últimas, la cuestión de cómo promover mayor presencia local desde la institucionalidad, que por definición es la operadora de las políticas públicas y representa la concreción de la relación Sociedad - Estado en la cotidianidad de las comunidades.



¹⁶ Alcaldía mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Bienestar Social. 2003. Talleres para el Desarrollo de Estudios Organizacionales. Taller No. 5. Bogotá.

Se requiere que la gestión de la política social (su diseño, formalización, implementación y evaluación) asuma un enfoque poblacional y territorial que contribuya a impulsar el desarrollo local. Una dinámica progresiva desde lo local podrá desencadenar efectos que multipliquen y mejoren la gestión, contribuyendo con ello al desarrollo de la autonomía de individuos y colectividades y fortaleciendo, de paso, la democracia institucional que garantice la viabilidad y sostenibilidad de las políticas públicas.

Desde este punto de vista la GSI se ubica como herramienta para la ejecución efectiva de la po-

lítica social y pone el acento en concebir diversos operadores de dichas políticas, que más que realizar “intervenciones”, realicen acciones conjuntas que “interactúen” en el territorio.

Para hacerlo así, se necesita un enfoque poblacional, por ciclos evolutivos, que busca la promoción de la calidad de vida. También abre la posibilidad a que lo local no sea únicamente el territorio donde se adelanta la política social, sino fundamentalmente el espacio donde se va a dinamizar un nuevo enfoque que supere la planeación centralizada, mediada por el lenguaje de las metas, las coberturas y los presupuestos.

2. GSI Y POLÍTICAS SOCIALES, REDEFINICIÓN Y RETOS

La Gestión Social Integral, sin embargo, tiene mayores alcances que el mero hecho de ser una estrategia en el lenguaje de la planeación y la gestión, con la que se pueden lograr mejores resultados, incluso a menores costos. *“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, entre otros”*¹⁷.

Ya en el año 2004, el Departamento de Bienestar Social del Distrito Capital (hoy Secretaría Distrital de Integración Social), asumía que la GSI como herramienta que busca el desarrollo local tiene las siguientes características¹⁸:

1. El reconocimiento de la existencia de múltiples capacidades y potencialidades en el territorio. Esas potencialidades, que pueden ser visibles o invisibles y estar latentes o en plena actividad, generan y dinamizan procesos y entramados sociales, económicos, ambientales, políticos y culturales, que pueden convertirse en fuerzas dinamizadoras del mejoramiento de las condiciones de vida y promotoras de la integración social de sus habitantes.
2. La necesidad de la participación social y comunitaria a lo largo de todas las fases



de los proyectos y programas. Sin esa participación las condiciones de éxito decrecen y el riesgo de fracaso aumenta. Son los actores locales, en estrecho diálogo con las instituciones, quienes pueden llegar a los acuerdos necesarios para tomar las decisiones apropiadas.

¹⁷ Tomado de “Sistematización línea de base de la Gestión Social Integral a nivel Distrital”, febrero de 2009.

¹⁸ Bienestar Social (hoy Secretaría Distrital de Integración Social), “Territorios y desarrollo local en la Gestión Social”, año 2004.

3. El entendido de que el desarrollo local es la promoción del desarrollo humano, lo que se traduce en:

- El proceso de ampliación y uso de las capacidades humanas, individuales y colectivas.
- La promoción de las posibilidades de elección y decisión de la gente.
- La consecución de una vida larga y saludable.
- El desarrollo cognitivo y la adquisición de conocimientos.
- El acceso a los recursos necesarios para tener calidad de vida.
- La libertad política, económica y social.
- La oportunidad de ser creativos y productivos.
- El disfrute de la autoestima y la garantía de los derechos humanos¹⁹.

4. El impulso progresivo al proceso de descentralización de la gestión pública. Esa descentralización, que puede abarcar las dimensiones administrativas, política y fiscal, permite el alcance de mayores grados de eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos a las comunidades. También permite un acercamiento entre las necesidades y prioridades de la población y las políticas públicas.

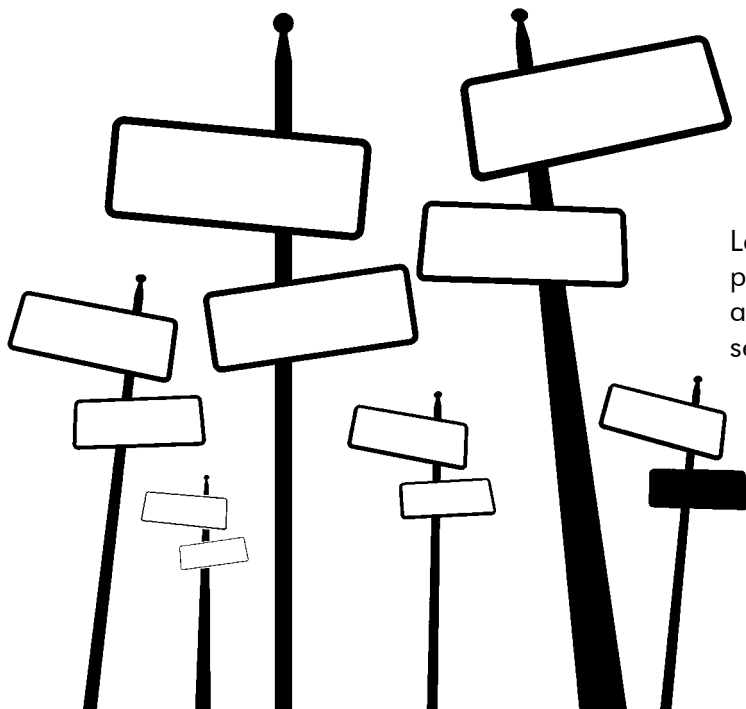
Ahora bien, trascender de la GSI como estrategia a la GSI como apuesta política, implica pasar de la implementación eficiente de política social a replantear de fondo esa "política social" superando la focalización, entre otras cosas.

La GSI implica entonces "tejer puentes más estrechos entre lo social y lo económico"²⁰, a través de los cuales el conjunto de iniciativas y agendas territoriales de los diferentes actores sociales puedan redireccionar la política social de la focalización, hacia una política social de corte universalista y que garantice los derechos humanos.

Y esto no es otra cosa que la **socialización de la política**, entendida de tres maneras:

1. Como garantía de la democratización del ejercicio de la formulación y ejecución de la política pública. Democracia es participación y por eso socializar la política implica también masificar la participación de los actores sociales que intervienen en la decisión sobre las prioridades de la política social, desde lo territorial y lo local hasta lo distrital.
2. Como construcción y defensa de los espacios públicos de deliberación sobre políticas y presupuestos. Socializar la política implica trascender de los espacios y mecanismos de participación institucional, hacia la descentralización para la autonomía.
3. Como empeño de medir, evaluar y calificar la política social por su capacidad de responder a las necesidades de las mayorías sociales.

La GSI como constructora de la socialización de la política, requiere redefinir el rol del Estado en los asuntos públicos. Se necesita que desde el Estado se rescate la idea de que toda acción relacionada



19 Alvarado Acevedo, Alberto. 2004. Pobreza. Una propuesta de análisis sistémico. Pontificia Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer. Pag. 222

20 Afirmación realizada por Restrepo Darío I., haciendo referencia a la política social, en "Desafíos de la política social en la América Andina", Documento preliminar, junio de 2007

con los intereses colectivos está predeterminada por el marco constitucional y legal que la soporta, y a ellos deben someterse los demás intereses. Es decir que primero están los derechos de los ciudadanos que las ganancias del mercado.

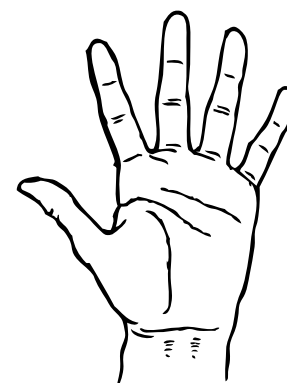
También se relaciona con un diseño de respuestas integrales que busquen el ordenamiento de un modo de acción colectiva que coordine y articule las estrategias, planes y programas que se desarrollen en la localidad, reconociendo capacidades y potencialidades del territorio; y que “integre” lo público y lo privado de manera que rompa con las concepciones fragmentadas y parciales de la realidad social.

Un modelo de gestión para la ciudad además de un diseño de respuestas integrales, ha de asumir la transectorialidad y el desarrollo de capacidades hacia la construcción de bienes públicos.

La noción de transectorialidad desde el ámbito territorial, desde lo local, es de gran utilidad para determinar los niveles de articulación entre las diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales, que tienen presencia en ese territorio. Con ello se espera develar la manera como

los actores sociales interpretan sus necesidades y diseñan respuestas, mediante la caracterización del proceso de construcción de agendas locales que den cuenta de la dinámica de producción de bienes públicos.

La manera como los actores sociales interpretan sus necesidades y diseñan respuestas, como insumos en la producción de bienes públicos, se configura en elemento constitutivo de la GSI. Esto requiere el desarrollo de capacidades, que se definen como los dispositivos, mecanismos e instrumentos que configuran las “fortalezas” de que dispone una comunidad, un actor social, que le permiten sentar las bases para su desarrollo, en términos de mejoramiento de la calidad de vida. En este sentido, las capacidades pueden ser entendidas como el capital humano y social del que dispone un territorio para construir bienes públicos mediante un proceso de concertación social con criterios de sostenibilidad, equidad, e integralidad de derechos.



3 EL SISTEMA DE PROTECCIONES SOCIALES

La ciudad ha venido avanzando en dos temas estructurales para garantizar una mayor calidad de vida a los Bogotanos y Bogotanas, en primer lugar poner el enfoque de derechos como el ordenador y sentido ético de las políticas sociales y en segundo lugar proponer un modelo para dimensionar una gestión pública en sinergia con los derechos mediante la estrategia de Gestión Social Integral.

La materialización de lo anterior se viabilizará con la consolidación de un sistema de protecciones sociales, entendido como una red de respuestas transectoriales para la garantía de los derechos, soportada en políticas sociales, herramientas e instrumentos que logran el mejoramiento de la calidad de vida de todos-as los ciudadanos y ciudadanas del Distrito Capital.

Desde este punto de vista...” La intencionalidad que subyace en las políticas del Distrito de Bogotá es básicamente la de ampliar las posibilidades de las personas y sus contextos colectivos a través de mejorar sus capacidades, en contraposición a los efectos de un modelo económico de globalización cuya lógica de acumulación a través de la flexibilización laboral y la privatización de servicios básicos como la salud, y los servicios domiciliarios, deteriora las condiciones que determinan la calidad de vida de las personas. (Arteaga: 15)

21 Los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida de 2007, coherentes con los de la Encuesta de Gastos de los Hogares, 2005, revelan que en las localidades de Bogotá, en los estratos más bajos, la prioridad en el gasto está en el pago de servicios domiciliarios. Lo que se observa entre 2003 y 2007 es que los alimentos han perdido peso dentro del gasto privado de los hogares.

BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA BLANCA L. Hacia un Sistema de Protección Social en el Distrito Capital de Bogotá. 2009

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Departamento Administrativo de Bienestar Social. 2003. Talleres para el Desarrollo de Estudios Organizacionales. Taller No. 5. Bogotá.

ALVARADO Acevedo, Alberto. 2004. Pobreza. Una propuesta de análisis sistémico. Pontificia Universidad Javeriana y Fundación Konrad Adenauer.

BIENESTAR SOCIAL (hoy Secretaria Distrital de Integración Social), "Territorios y desarrollo local en la Gestión Social", año 2004.

CIDER/ILPES, Metodología para el estudio de los sistemas regionales de innovación, Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización, 1999, Concepción, Chile

CORPORACIÓN GRUPO GUILLERMO FERGUSSON Escuela Popular de líderes. Modulo V Exigibilidad y derecho a la salud, 2007

CUNILL, Nuria y otros. Perspectivas de la Participación. 1996. Recogido en: Enlaces y Rupturas. Experiencias de participación representativas de una década en Colombia. PARCOMÚN, DIAKONÍA, Bogotá, 2000.

DE SOUZA Santos, Boaventura. La Caída del Angelus Novus. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política. ILSA- Universidad Nacional. Bogotá, 2003, p.

MEDINA, Gallego Carlos "Gestión Social Integral, notas para construir una noción", material de trabajo en el diplomado sobre gestión social integral de la Universidad Nacional, Bogotá años 2007.

MISIÓN BOGOTÁ, Área de Gestión Local, "Sucede en la Ciudad, entre todos resolvemos", Bogotá, año 2003.

MOLINA A. Nancy, De Negri F. Armando "Elementos filosóficos, programáticos y de gestión para la formulación del proyecto estratégico de la Secretaría de Integración Social", Julio de 2008.

MONCAYO, Héctor. Una lectura crítica del discurso de los actores populares. Planeta Paz, Bogotá, 2000.

OBSERVATORIO DE POLITICAS PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS EN EL MERCOSUR. PAG WEB.

PNUD. UN-HÁBITAT Cuadernos- GOBERNACIÓN VALLE DEL CAUCA. Cali, 2006. Presupuesto Participativo en el Valle del Cauca- Colombia.

RESTREPO Darío I. "Desafíos de la política social en la América Andina", Documento preliminar, junio de 2007.

YOLANDA D´LIA. LA EQUIDAD EN EL DEARROLLO HUMANO. GTRZ VENEZUELA. 2006