

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SECTORIALES DEL DISTRITO 2016

Las políticas públicas de Bogotá por sectores especializados de la Administración Distrital.
Descripción y análisis de su desarrollo y estado actual.

Presentado por:
SONIA ASTRID AMAYA VEGA – Directora de Políticas Sectoriales

Equipo de Profesionales:

Alex Peña Vargas
Ayda Rocío Salgado Jiménez
Derly Judith Pardo
Zoraida Biviana Galindo Quintero

SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN SOCIOECONÓMICA
DIRECCIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES

Bogotá, D.C., 2016

Contenido

1	INTRODUCCIÓN	17
2	SECTOR GESTIÓN PÚBLICA.....	21
2.1	Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía.....	21
2.1.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	21
2.1.2	Problemática	21
2.1.3	Línea base de la política	21
2.1.4	Normatividad asociada.....	21
2.1.5	Soportes de la construcción de la política.....	22
2.1.6	Plan de acción.....	22
2.1.7	Metas e indicadores	23
2.1.8	Análisis financiero	23
2.1.9	Enfoques.....	23
2.1.10	Modelo de operación	23
2.1.11	Evaluaciones.....	24
2.1.12	Análisis actual de la política	24
3	SECTOR GOBIERNO.....	30
3.1	Antecedentes	30
3.2	Metodología	30
3.3	Objetivos	30
3.4	Políticas sectoriales	30
3.4.1	Fecha de expedición.....	30
3.4.2	Periodo de vigencia	31
3.4.3	Problemática	31
3.4.4	Línea base de la política	32
3.4.5	Normatividad asociada.....	32
3.4.6	Soportes de la construcción de la política.....	32



3.4.7	Plan de acción.....	32
3.4.8	Metas e indicadores	33
3.4.9	Análisis financiero	33
3.4.10	Enfoques.....	34
3.4.11	Modelo de operación	34
3.4.12	Evaluaciones.....	34
3.4.13	Análisis actual de la política	34
3.4.14	Conclusiones generales.....	35
4	SECTOR PLANEACIÓN	36
4.1	Política LGBTI.....	36
4.1.1	Marco Teórico	36
4.1.2	Antecedentes	36
4.1.3	Metodología	40
4.1.4	Objetivos	40
4.1.5	Fecha de Expedición.....	41
4.1.6	Período de Vigencia.....	41
4.1.7	Problemática a Resolver.....	41
4.1.8	Línea Base de la Política	41
4.1.9	Normatividad.....	42
4.1.10	Soporte de la Construcción de la Política.....	42
4.1.11	Plan de Acción	43
4.1.12	Recursos Disponibles.....	43
4.1.13	Metas e Indicadores	43
4.1.14	Análisis Financiero.....	43
4.1.15	Enfoques.....	44
4.1.16	Modelo de Operación	44
4.1.17	Evaluaciones.....	44
4.1.18	Análisis Actual de la Política	44
4.1.19	Conclusiones Generales	45
4.2	Política pública de ecourbanismo	45



4.2.1	Antecedentes	45
4.2.2	Metodología	46
4.2.3	Objetivos	47
4.2.4	Fecha de Expedición	47
4.2.5	Período de Vigencia.....	47
4.2.6	Problemática:	48
4.2.7	Línea base de la política	49
4.2.8	Normatividad asociada.....	52
4.2.9	Soportes de la construcción de la política.....	52
4.2.10	Plan de acción.....	53
4.2.11	Metas e indicadores:	55
4.2.12	Análisis financiero	56
4.2.13	Enfoques.....	56
4.2.14	Modelo de operación	57
4.2.15	Evaluaciones.....	58
4.2.16	Análisis actual de la política	58
4.2.17	Conclusiones generales.....	58
5	SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO.....	60
5.1	Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015, Bogotá sin hambre	60
5.1.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	60
5.1.2	Problemática	60
5.1.3	Línea base de la política	61
5.1.4	Normatividad asociada.....	62
5.1.5	Soportes de la construcción de la política.....	65
5.1.6	Plan de acción.....	67
5.1.7	Metas e indicadores.....	72
5.1.8	Análisis financiero	80
5.1.9	Enfoques.....	85
5.1.10	Modelo de operación	85
5.1.11	Evaluaciones.....	90



5.1.12	Análisis actual de la política	91
5.2	Política distrital de turismo para Bogotá, D.C. y su zona de influencia región capital.....	93
5.2.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	93
5.2.2	Problemática	93
5.2.3	Soportes de la Construcción de la Política	95
5.2.4	Plan de Acción	96
5.2.5	Metas e Indicadores	96
5.2.6	Análisis Financiero.....	96
5.2.7	Enfoques.....	98
5.2.8	Modelo de Operación	98
5.2.9	Evaluaciones.....	99
5.2.10	Análisis Actual de la Política	100
5.3	Política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C.	100
5.3.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	100
5.3.2	Problemática	101
5.3.3	Línea Base de la Política	101
5.3.4	Normatividad asociada.....	102
5.3.5	Soportes de la Construcción de la Política	103
5.3.6	Plan de Acción	103
5.3.7	Metas e Indicadores	104
5.3.8	Análisis Financiero.....	104
5.3.9	Enfoques.....	107
5.3.10	Modelo de Operación	108
5.3.11	Evaluaciones.....	110
5.3.12	Análisis Actual de la Política	111
5.4	Política distrital de productividad, competitividad y desarrollo socioeconómico de Bogotá D.C.....	112
5.4.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	112
5.4.2	Problemática	112
5.4.3	Línea Base de la Política	117
5.4.4	Normatividad Asociada	118



5.4.5	Soportes de la Construcción de la Política	118
5.4.6	Plan de Acción	119
5.4.7	Metas e indicadores	121
5.4.8	Análisis Financiero.....	121
5.4.9	Enfoques.....	123
5.4.10	Modelo de Operación	123
5.4.11	Evaluaciones.....	124
5.4.12	Análisis Actual de la Política	124
5.5	Política pública de trabajo decente y digno	126
5.5.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	126
5.5.2	Problemática	126
5.5.3	Línea Base de la Política	129
5.5.4	Normatividad Asociada	131
5.5.5	Soportes de la Construcción de la Política	133
5.5.6	Plan de Acción	136
5.5.7	Metas e Indicadores	136
5.5.8	Análisis Financiero.....	136
5.5.9	Enfoques.....	137
5.5.10	Modelo de Operación	139
5.5.11	Evaluaciones.....	140
5.5.12	Análisis Actual de la Política	140
6	SECTOR EDUCACIÓN	141
6.1	Situación de la política de educación	141
6.1.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	141
6.1.2	Problemática	141
6.1.3	Línea base de la política	143
6.1.4	Normatividad asociada.....	143
6.1.5	Soportes de la construcción de la política.....	144
6.1.6	Plan de acción.....	144
6.1.7	Metas e indicadores	145

6.1.8	Análisis financiero	150
6.1.9	Enfoques.....	151
6.1.10	Modelo de operación	153
6.1.11	Evaluaciones.....	155
6.1.12	Análisis actual de la política	155
7	SECTOR SALUD	159
7.1	Política pública de salud y calidad de vida para los trabajadores y trabajadoras de bogotá D.C.	159
7.1.1	Introducción	159
7.1.2	Fecha de Expedición y Período de Vigencia.....	160
7.1.3	Problemática	160
7.1.4	Línea Base.....	161
7.1.5	Normatividad Asociada	162
7.1.6	Soportes de la Construcción de la Política.....	164
7.1.7	Plan de Acción	166
7.1.8	Metas e Indicadores.....	167
7.1.9	Enfoques.....	169
7.1.10	Modelo de Operación	172
7.1.11	Evaluaciones.....	172
7.1.12	Análisis Actual de la Política	172
7.2	Política distrital de sexualidad de Bogotá 2012 – 2022	175
7.2.1	Introducción	175
7.2.2	Fecha de Expedición y Período de Vigencia.....	176
7.2.3	Problemática	176
7.2.4	Línea Base.....	178
7.2.5	Normatividad Asociada	179
7.2.6	Soportes de la Construcción de la Política.....	181
7.2.7	Plan de Acción	182
7.2.8	Metas e Indicadores.....	185
7.2.9	Análisis Financiero.....	185
7.2.10	Enfoques.....	185

7.2.11	Modelo de Operación	187
7.2.12	Evaluaciones.....	189
7.2.13	Análisis actual de la política	189
7.3	Política pública de atención y prevención del consumo y la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas en Bogotá D.C.....	192
7.3.1	Marco Teórico	192
7.3.2	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	193
7.3.3	Problemática	193
7.3.4	Línea Base.....	194
7.3.5	Normatividad Asociada	195
7.3.6	Soportes de la Construcción de la Política	196
7.3.7	Plan de Acción	197
7.3.8	Metas e Indicadores.....	205
7.3.9	Análisis Financiero.....	206
7.3.10	Enfoques.....	206
7.3.11	Modelo de Operación	207
7.3.12	Evaluaciones.....	208
7.3.13	Análisis Actual de la Política.....	208
7.4	Política de prevención, control y vigilancia epidemiológica de infecciones intrahospitalarias (iih) para Bogotá, D. C.	209
7.4.1	Marco Teórico	209
7.4.2	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	210
7.4.3	Problemática	211
7.4.4	Línea Base.....	212
7.4.5	Normatividad asociada.....	213
7.4.6	Soportes de la Construcción de la Política	215
7.4.7	Plan de acción.....	215
7.4.8	Metas e Indicadores.....	219
7.4.9	Análisis Financiero.....	223
7.4.10	Enfoques.....	224
7.4.11	Modelo de Operación	224

7.4.12	Evaluaciones.....	225
7.4.13	Análisis Actual de la Política.....	225
7.5	Política pública de participación social y servicio a la ciudadanía en salud para Bogotá, Distrito Capital.....	226
7.5.1	Marco Teórico.....	227
7.5.2	Fecha de Expedición y Período de Vigencia.....	228
7.5.3	Problemática.....	228
7.5.4	Línea Base.....	229
7.5.5	Normatividad asociada.....	229
7.5.6	Soportes de la Construcción de la Política.....	230
7.5.7	Plan de Acción.....	230
7.5.8	Metas e Indicadores.....	233
7.5.9	Análisis Financiero.....	234
7.5.10	Enfoques.....	234
7.5.11	Modelo de Operación.....	235
7.5.12	Evaluaciones.....	235
7.5.13	Análisis Actual de la Política.....	235
7.6	Política distrital de salud mental 2015-2025.....	238
7.6.1	Marco Teórico.....	238
7.6.2	Fecha de Expedición y Período de Vigencia.....	239
7.6.3	Problemática.....	239
7.6.4	Línea Base.....	239
7.6.5	Normatividad Asociada.....	240
7.6.6	Soportes de la Construcción de la Política.....	241
7.6.7	Plan de Acción.....	242
7.6.8	Metas e Indicadores.....	243
7.6.9	Análisis Financiero.....	245
7.6.10	Enfoques.....	245
7.6.11	Modelo de Operación.....	246
7.6.12	Evaluaciones.....	246
7.6.13	Análisis Actual de la Política.....	247

7.7	Política distrital de salud oral de Bogotá con participación social para el decenio 2011 - 2021	248
7.7.1	Marco Teórico	248
7.7.2	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	248
7.7.3	Problemática	249
7.7.4	Línea Base.....	249
7.7.5	Normatividad Asociada	251
7.7.6	Soportes de la Construcción de la Política	251
7.7.7	Plan de acción.....	252
7.7.8	Metas e indicadores	252
7.7.9	Análisis Financiero.....	252
7.7.10	Enfoques.....	253
7.7.11	Modelo de Operación	253
7.7.12	Evaluaciones.....	253
7.7.13	Análisis Actual de la Política	254
7.8	Política pública: cero indiferencia con la mortalidad materna y perinatal.....	255
7.8.1	Marco Teórico	255
7.8.2	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	256
7.8.3	Problemática	256
7.8.4	Línea Base.....	257
7.8.5	Normatividad Asociada	257
7.8.6	Soportes de la Construcción de la Política	258
7.8.7	Plan de Acción	259
7.8.8	Metas e Indicadores	262
7.8.9	Análisis Financiero.....	264
7.8.10	Enfoques.....	264
7.8.11	Modelo de Operación	265
7.8.12	Evaluaciones.....	266
7.8.13	Análisis Actual de la Política	266
8	SECTOR CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE	268

8.1	Política pública de deporte, recreación, actividad física, parques y escenarios para Bogotá D.C.	268
8.1.1	Introducción	268
8.1.2	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	269
8.1.3	Problemática	269
8.1.4	Línea Base	270
8.1.5	Normatividad Asociada	271
8.1.6	Soportes de la Construcción de la Política	275
8.1.7	Plan de acción	277
8.1.8	Metas e Indicadores	278
8.1.9	Análisis Financiero	279
8.1.10	Enfoques	279
8.1.11	Modelo de Operación	280
8.1.12	Evaluaciones	284
8.1.13	Análisis actual de la política	284
9	SECTOR AMBIENTE	287
9.1	Política de producción sostenible para Bogotá D.C.	287
9.1.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	287
9.1.2	Problemática	287
9.1.3	Línea Base de la Política	288
9.1.4	Normatividad Asociada	289
9.1.5	Soportes de la Construcción de la Política	290
9.1.6	Plan de Acción	291
9.1.7	Metas e Indicadores	291
9.1.8	Análisis Financiero	291
9.1.9	Enfoques	291
9.1.10	Modelo de Operación	291
9.1.11	Evaluaciones	292
9.1.12	Análisis Actual de la Política	292
9.2	Política de humedales del Distrito Capital	293
9.2.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	293



9.2.2	Problemática	293
9.2.3	Línea Base de la Política	294
9.2.4	Normatividad Asociada	295
9.2.5	Soportes de la Construcción de la Política	295
9.2.6	Plan de Acción	296
9.2.7	Metas e Indicadores	301
9.2.8	Análisis Financiero	302
9.2.9	Enfoques.....	302
9.2.10	Modelo de Operación	303
9.2.11	Evaluaciones	304
9.2.12	Análisis Actual de la Política	304
9.3	Política pública distrital de ruralidad del Distrito Capital.....	304
9.3.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	304
9.3.2	Problemática	305
9.3.3	Línea base de la política	305
9.3.4	Normatividad asociada.....	306
9.3.5	Soportes de la construcción de la política.....	306
9.3.6	Plan de acción.....	307
9.3.7	Metas e indicadores.....	307
9.3.8	Análisis financiero	307
9.3.9	Enfoques.....	308
9.3.10	Modelo de operación	309
9.3.11	Evaluaciones	310
9.3.12	Análisis actual de la política	310
9.4	Política para el manejo del suelo de protección en el Distrito Capital	311
9.4.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	311
9.4.2	Problemática	311
9.4.3	Línea base de la política	312
9.4.4	Normatividad asociada.....	312
9.4.5	Soportes de la construcción de la política.....	312

9.4.6	Plan de acción.....	313
9.4.7	Metas e indicadores.....	313
9.4.8	Análisis financiero	313
9.4.9	Enfoques.....	315
9.4.10	Modelo de operación	315
9.4.11	Evaluaciones.....	315
9.4.12	Análisis actual de la política	315
9.5	Política Distrital de Salud Ambiental para Bogotá, D.C. 2011 - 2023.....	316
9.5.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	316
9.5.2	Problemática	316
9.5.3	Línea base de la política	323
9.5.4	Normatividad asociada.....	325
9.5.5	Soportes de la construcción de la política.....	325
9.5.6	Plan de acción.....	326
9.5.7	Metas e indicadores.....	337
9.5.8	Análisis financiero	337
9.5.9	Enfoques.....	340
9.5.10	Modelo de operación	340
9.5.11	Evaluaciones.....	341
9.5.12	Análisis actual de la política	341
9.6	Política Pública para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital 342	
9.6.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	342
9.6.2	Problemática	342
9.6.3	Línea base de la política	344
9.6.4	Normatividad asociada.....	345
9.6.5	Soportes de la construcción de la política.....	345
9.6.6	Plan de acción.....	347
9.6.7	Metas e indicadores.....	350
9.6.8	Análisis financiero	350
9.6.9	Enfoques.....	351

9.6.10	Modelo de operación	352
9.6.11	Evaluaciones	352
9.6.12	Análisis actual de la política	352
9.7	Política Pública Distrital de Educación Ambiental.....	353
9.7.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	353
9.7.2	Problemática	353
9.7.3	Línea base de la política	353
9.7.4	Normatividad asociada.....	353
9.7.5	Soportes de la construcción de la política.....	354
9.7.6	Plan de acción.....	354
9.7.7	Metas e indicadores.....	355
9.7.8	Análisis financiero	355
9.7.9	Enfoques.....	356
9.7.10	Modelo de operación	357
9.7.11	Evaluaciones.....	357
9.7.12	Análisis actual de la política	358
9.8	Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal 2014 - 2038	358
9.8.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	358
9.8.2	Problemática	358
9.8.3	Línea base de la política	359
9.8.4	Normatividad asociada.....	360
9.8.5	Soportes de la construcción de la política.....	361
9.8.6	Plan de acción.....	361
9.8.7	Metas e indicadores.....	364
9.8.8	Análisis financiero	367
9.8.9	Enfoques.....	368
9.8.10	Modelo de operación	369
9.8.11	Evaluaciones.....	370
9.8.12	Análisis actual de la política	370
9.9	Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático para Bogotá D.C. 2015 – 2050	371



9.9.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	371
9.9.2	Problemática	371
9.9.3	Línea base del plan	372
9.9.4	Normatividad asociada.....	372
9.9.5	Soportes de la construcción del plan	375
9.9.6	Plan de acción.....	375
9.9.7	Metas e indicadores.....	377
9.9.8	Análisis financiero	377
9.9.9	Enfoques.....	378
9.9.10	Modelo de operación	379
9.9.11	Evaluaciones.....	379
9.9.12	Análisis actual del plan	379
10	SECTOR MOVILIDAD	381
10.1	PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD.....	381
10.1.1	Introducción	381
10.1.2	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	381
10.1.3	Problemática	382
10.1.4	Línea Base.....	383
10.1.5	Normatividad Asociada	384
10.1.6	Soportes de la Construcción de la Política	386
10.1.7	Plan de Acción	387
10.1.8	Metas e Indicadores.....	387
10.1.9	Análisis Financiero.....	388
10.1.10	Enfoques.....	389
10.1.11	Modelo de Operación	390
10.1.12	Evaluaciones.....	392
10.1.13	Análisis Actual de la Política	392
11	SECTOR HÁBITAT.....	394
11.1	Objetivo de la política distrital integral de vivienda y hábitat	394
11.1.1	Fecha de Expedición y Período de Vigencia	394



11.1.2	Problemática	395
11.1.3	Línea base de la política	395
11.1.4	Normatividad asociada.....	396
11.1.5	Soportes de la construcción de la política.....	397
11.1.6	Plan de acción.....	397
11.1.7	Metas e indicadores	397
11.1.8	Análisis financiero	398
11.1.9	Enfoques.....	398
11.1.10	Modelo de operación	400
11.1.11	Evaluaciones.....	402
11.1.12	Análisis actual de la política	402
12	SECTOR MUJER Y EQUIDAD DE GÉNERO.....	404
12.1	Política pública de mujeres y equidad de genero	404
12.1.1	Antecedentes	404
12.1.2	Metodología	404
12.1.3	Objetivos	405
12.1.4	Fecha de Expedición:.....	406
12.1.5	Período de Vigencia.....	406
12.1.6	Problemática	406
12.1.7	10.1.8. Línea base de la política	408
12.1.8	Normatividad asociada:.....	409
12.1.9	Soportes de la construcción de la política.....	410
12.1.10	Plan de Acción	411
12.1.11	Metas e indicadores	412
12.1.12	Análisis financiero	412
12.1.13	Enfoques.....	412
12.1.14	Modelo de operación	412
12.1.15	Evaluaciones.....	413
12.1.16	Análisis actual de la política	414
12.1.17	Conclusiones generales.....	414



13	SECTOR SEGURIDAD Y CONVIVENCIA	415
13.1	Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana.....	415
13.1.1	Marco teórico.....	415
13.1.2	Antecedentes	415
13.1.3	Metodología.....	415
13.1.4	Objetivos	415
13.1.5	Fecha de Expedición.....	416
13.1.6	Período de Vigencia.....	416
13.1.7	Problemática a resolver:	416
13.1.8	Línea base de la política	417
13.1.9	Normatividad.....	417
13.1.10	Soportes de la construcción de la política.....	417
13.1.11	Plan de acción.....	418
13.1.12	Recursos Disponibles:.....	418
13.1.13	Metas e indicadores:	419
13.1.14	Análisis financiero	419
13.1.15	Enfoques.....	419
13.1.16	Modelo de operación	419
13.1.17	Evaluaciones.....	419
13.1.18	Análisis actual de la política	420
13.1.19	Conclusiones generales.....	420
14	LISTADO DE ABREVIATURAS.....	421

1 INTRODUCCIÓN

El Distrito expidió, mediante el Decreto 689 de 2011, la Guía para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas; este documento se adoptó considerando que en los sectores administrativos se habían originado desarrollos diversos y poco homogéneos en el ciclo de política pública, ante la ausencia de mecanismos eficientes de seguimiento y control y ante una evaluación que se centraba en la acción y no en los resultados alcanzados con la acción en términos de eficacia y eficiencia ni en el análisis del cumplimiento de los objetivos. Se estimó en ese momento que los aspectos más críticos eran la fase de formulación y la sostenibilidad financiera para el logro de resultados y generación de impacto, estas situaciones se debían, según se mencionó en el citado Decreto, a deficiencias técnicas en la construcción de la estructura de las políticas causado por la falta de rigor conceptual o metodológico en el desarrollo del proceso de su formulación¹.

Este documento fue elaborado de forma conjunta por las Secretarías Distritales de Integración Social, Planeación y la Secretaría General, como un modelo que brindaba orientaciones sobre las fases del proceso de una política y sus componentes mínimos, indicando métodos y conceptos básicos, con el objetivo, de unificar el lenguaje y las técnicas utilizadas.

En dicho documento se definió a las políticas públicas como:

“... el conjunto de decisiones políticas y acciones estratégicas que llevan a la transformación de una realidad social, que tanto los ciudadanos y ciudadanas como quienes representan al Estado han determinado como importante o prioritaria de transformar, dado que subsisten en ella condiciones de desequilibrio y desigualdad que afectan la calidad de vida. La política pública plantea una distribución diferente de lo existente, en especial y de manera estructural, del poder y su relación con la distribución de los bienes o servicios, y de éstos en atención a la materialización de los derechos individuales y colectivos teniendo en cuenta contextos y territorios políticos y sociales.”

¹ Decreto 689 de 2011. Considerandos.

Se determinó que son 5 las etapas del ciclo:

Figura 1



Se fijaron las siguientes competencias:

- La Secretaría General debe vigilar que los sectores den cumplimiento a las indicaciones de la Guía y prestar la asesoría necesaria para ajustar los procesos de política pública de acuerdo con los aspectos mínimos establecidos en ella.
- La Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital de Integración Social deben prestar asistencia técnica y acompañamiento a los sectores en sus procesos de elaboración de políticas públicas.
- Cada Secretaría de Despacho que deba formular e implementar una política pública de competencia del sector al que pertenezca, expedirá la respectiva viabilidad técnica en la etapa de formulación y antes de la adopción, donde certifique el acompañamiento técnico de las Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital de Integración Social.
- El Comité Sectorial, en cada caso, debe ser el órgano articulador de la fase de formulación de la política y de la aprobación del Documento Técnico de Soporte.
- La Secretaría Distrital de Hacienda y la Secretaría Distrital de Planeación deben prestar asistencia técnica a los sectores que pretendan formular una política pública, en el análisis presupuestal y financiero y sus fuentes de financiación.
- La fase de implementación se realiza a través de los escenarios de coordinación intersectorial en especial de las Comisiones Intersectoriales y el sector administrativo o entidad coordinadora de la implementación de la política debe planear la ejecución a partir de una matriz o plan de acción.
- La fase de seguimiento se realiza igualmente por el formulador quien deberá elaborar un plan de monitoreo.
- Cada formulador podrá solicitar la orientación de la Secretaría Distrital de Gobierno en materia de participación ciudadana en cada una de las etapas del ciclo.

El Distrito cuenta actualmente con 26 políticas públicas que han sido adoptadas mediante acto administrativo, 5 de las cuales se expiden después de la entrada en vigencia del Decreto 689 de 2011. Sobre las 26 políticas, la Dirección de Políticas Sectoriales de la Secretaría Distrital de Planeación ha realizado un ejercicio de análisis de sus componentes, a la luz del Decreto 689 de 2011, en especial sobre los elementos que permitan hacer su seguimiento y posterior evaluación.

El objetivo del ejercicio es determinar si las problemáticas identificadas en cada documento de política y las líneas de acción, metas e indicadores fijados por el sector, permitirán medir el impacto en la solución a la problemática planteada, con el fin de establecer una estrategia de fortalecimiento de estos documentos de política y orientarlos hacia la generación de información que permita hacer una evaluación de resultados o de impacto, que retroalimente el ciclo de política pública y hacer así más efectiva la toma de decisiones de la administración distrital.

El análisis se realiza a partir de los siguientes elementos:

- Fecha de Expedición y Período de Vigencia de la Política.
- Identificación de la Problemática que pretende resolver la política.
- Línea base de la política o un análisis sobre los parámetros definidos como medida de la problemática al ser formulada la política (evaluación ex ante).
- Normatividad asociada y otros documentos de política. Se identificarán las normas de superior jerarquía que se encontraban vigentes al momento de expedición de la Política, los documentos CONPES que pudieran orientar la temática y las modificaciones a estas normas o documentos durante el período de vigencia de la misma.
- Soportes de la construcción de la política. Se revisará la información sobre las fases de agenda pública y la participación ciudadana en la formulación del documento.
- Plan de acción. Se revisará el Plan de Acción de la Política y se establecerá si las acciones identificadas correspondían a alguno de estos criterios:
 - acciones regulatorias-normativas,
 - organizativas- cambios institucionales,
 - financieras – recursos asociados,
 - informativas- estudios o investigaciones.
 - otras
- Metas e indicadores. Se revisará si estas metas e indicadores son directos e indirectos y si sobre estos se realizó seguimiento y a través de qué instrumentos.
- Análisis financiero. Se revisará el presupuesto asociado a la ejecución de la política.
- Enfoques de la política. Se analizará si el enfoque diferencial de derechos, enfoque de género y si cuenta con variables de territorialización.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

- Modelo de operación. Se presentará el análisis de cómo opera la política, con qué Instancias de coordinación cuenta y quienes son los sectores responsables de implementar estas políticas.
- Evaluaciones. Se revisará si durante el período de vigencia de la política se realizaron evaluaciones de la misma y cuales fueron sus resultados.
- Recomendaciones de la SDP. Se realizará un análisis actual de la política y algunas recomendaciones sugeridas para fortalecer su operación.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

2 SECTOR GESTIÓN PÚBLICA

2.1 *Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía*

El objetivo de esta política es “Garantizar el derecho de la ciudadanía a una vida digna, aportar en la superación de las necesidades sociales, la discriminación y la segregación como factores esenciales de la pobreza y desarrollar atributos del servicio como: recibir de las entidades públicas distritales un servicio digno, efectivo, de calidad, oportuno, cálido y confiable, bajo los principios de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, que permita satisfacer sus necesidades y mejorar la calidad de vida”.

2.1.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía se adoptó mediante el Decreto 197 del 22 de mayo de 2014. No especifica periodo de vigencia.

2.1.2 Problemática

No existe análisis de la problemática

2.1.3 Línea base de la política

La Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía no cuenta con una línea base determinada, el documento plantea el desarrollo de indicadores, pero no desarrolla el tema.

2.1.4 Normatividad asociada

Este aparte se encuentra bastante desarrollado, y encuentra su punto de partida en la Constitución Política de Colombia en donde se establece, como fin esencial del estado, el “*servir a la comunidad*”, también en el artículo 209 de la carta política se señala que “*la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con*

fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

De la misma manera se relaciona la ley 489 de 1998 que dispone que *“la función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes”* y el Acuerdo Distrital 257 de 2006 que también establece que *“la gestión administrativa distrital se realizará con pulcritud y transparencia, con la debida diligencia y cuidado que permitan que las personas conserven la confianza en el Distrito y se apersonen de él.*

Por otro lado, el Decreto Distrital 335 de 2006 establece que *“la Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá orienta y supervisa el funcionamiento y calidad de los canales de interacción de la Red CADE (CADE, SuperCADE; RapiCADE, TurisCADE, Línea 195, Portal Bogotá-Contratación a la Vista, Feria de Servicio al Ciudadano), aplicando y difundiendo las políticas que para tal fin formule la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.”*

Por último, cabe anotar que adicional a la normativa existe sobre el tema, esta política fue pensada en el marco del Sistema Nacional del Servicio al Ciudadano, Decreto Nacional 2623 de 2009, *instancia coordinadora para la Administración Pública del Orden Nacional de las políticas, estrategias, programas, metodologías, mecanismos y actividades encaminados a fortalecer la Administración al servicio del ciudadano”.*

2.1.5 Soportes de la construcción de la política

No existe evidencia de la construcción participativa de esta política.

2.1.6 Plan de acción

El artículo 23 del Decreto 197 de 2014, indica que el plan de acción debe ser construido dentro de los tres meses siguientes a la publicación de este decreto, sin embargo, no existe evidencia de la construcción de dicho plan.

2.1.7 Metas e indicadores

No se identifican indicadores dentro del documento, se manifiesta que deben ser construidos, pero no existe ninguno.

2.1.8 Análisis financiero

No se pudo evidenciar el componente financiero en la política por falta de información.

2.1.9 Enfoques

El artículo 4 del Decreto 197 de 2014 manifiesta que “la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía se enfoca en garantizar la calidad y oportunidad en la atención, los servicios y trámites para los ciudadanos y ciudadanas, incorporando enfoques diferenciales (poblacional, de género y de derechos humanos). Así mismo, la interlocución y comunicación efectivas entre la administración y el ciudadano, posibilitando la creación de mecanismos de participación y coordinación con diferentes instancias de gobierno de conformidad con el Plan de Desarrollo de la Bogotá Humana”, sin embargo, en el documento no se desarrolla el tema.

2.1.10 Modelo de operación

La implementación del Sistema de Servicio de Atención a la Ciudadanía será responsabilidad de cada uno de los actores del servicio, cada uno tendrá la responsabilidad de realizar la planeación y apropiación de los recursos necesarios en sus respectivos Planes de Desarrollo Distrital, locales, operativos anuales de inversión, Sistemas de Gestión entre otros. Cada entidad designará al Jefe de Servicio al Ciudadano, o quien para el efecto tuviera asignadas tales funciones, con facultad decisoria, como responsable de la implementación de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía.

La Secretaría General a través de la Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano acompaña dicho proceso y es el responsable de coordinar y liderar la implementación de la política.

El espacio en el que se articula y orienta la política es la Comisión intersectorial de Servicio a la Ciudadanía, y está conformada por: El Secretario/a General de la Alcaldía Mayor de Bogotá o su Delegado quien presidirá la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano. El Director Distrital de Servicio al Ciudadano o su delegado, quien además hará las veces

de Secretario de la Comisión; los Jefes de Servicio al Ciudadano de las Entidades Distritales, los Gerentes Comerciales, o sus delegados, de las entidades participantes en la Red CADE.

2.1.11 Evaluaciones

No se cuenta con ningún registro de evaluaciones en relación con la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía

2.1.12 Análisis actual de la política

El documento de “Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía” objeto de este análisis es el texto del Decreto 197 del 22 de mayo de 2014, no se conoce un Documento Técnico de Soporte – DTS

✓ *Marcos de referencia:* El documento no refleja la revisión de los contextos, la delimitación temática, poblacional y espacial, tampoco se identifican los valores críticos a enfrentar.

En este primer punto se debe realizar la revisión de los marcos normativo, conceptual, ético, político y analítico, también se deben revisar los instrumentos jurídicos y de planeación vigentes y demás documentos conceptuales que exista sobre el tema a tratar, posteriormente, se debe realizar la delimitación temática, poblacional y espacial, se espera que a través del reconocimiento colectivo de las circunstancias que caracterizan la dinámica social se pueda establecer el por qué y el para qué de la política pública:

Qué: condiciones, situaciones, problemáticas de la población o comunidad que requieren ser transformadas para mejorar su calidad de vida.

Por qué: Razón que motiva la acción del gobierno sobre una condición, situación o problemática específica.

Para qué: El propósito o transformación que se quiere alcanzar o lograr con las acciones de política.

Actores involucrados: hace referencia a la administración pública, la comunidad, las múltiples formas de organización social, el sector privado y otros actores, los cuales deben ser convocados a un espacio común de participación para la construcción de la política.

Identificación de la Población y territorios objeto de la política.

Proyección del tiempo de acción de la política y su alcance.

Recursos: Balance de los recursos destinados a la temática identificada para tener en cuenta en la formulación de la política, donde puede considerarse proponer reasignaciones o redistribución de los mismos.

Para la definición precisa del alcance de los factores involucrados, el marco de referencia incluye la elaboración de un diagnóstico que permita conocer la situación real y concreta, para actuar con eficacia.

✓ *Diagnostico participativo:* el documento no incluye una descripción de la situación presentada al momento de la formulación de la política, que debe ser construida participativamente, se considera que dicha información de ser posible debe ser sustentada incluyendo lo siguiente:

➤ Definición de categorías, criterios, variables e indicadores: Apoyados en el marco conceptual, se deben presentar y explicar las principales variables e indicadores, los cuáles serán de apoyo para la definición de la línea base en una etapa más adelantada del ciclo de política.

➤ Comparación de variables y criterios: Dentro del diagnóstico se deben presentar series de tiempo que permitan hacer comparaciones y cruces entre las variables clave identificadas, con el fin de facilitar la identificación del problema de la política pública, al determinar si ciertas circunstancias se han acentuado o mitigado con el tiempo.

➤ Fuentes de información: Con el fin de aportar a la construcción del plan de acción de la política, el diagnóstico debe presentar la recopilación, fuente, captura y registro para la obtención de información y las variables identificadas como prioritarias dentro del contexto de la problemática.

➤ Interpretación de información: El diagnóstico debe entregar una descripción de la situación actual del contexto que enmarca la política pública a adoptar, y por ende de las variables e indicadores identificados.

➤ Formulación de conclusiones: La elaboración del diagnóstico debe permitir al final, la lectura de los factores determinantes que caracterizan las condiciones, situaciones y problemáticas identificadas como objeto de la política, lo cual facilita más adelante caracterizar sus posibles alternativas de solución y transformación.

✓ *Identificación del problema, situación prioritaria o potencialidad:* No se evidencia claramente el problema central al cual busca responder la formulación de la política pública. Todo lo presentado constituye el insumo para su precisa identificación, por tanto, es necesario organizar la información disponible para surtir este proceso.

El paso a seguir en este aspecto es que una vez identificadas las situaciones que afectan o tienen los colectivos priorizados, y se establecen las relaciones que existen entre ellas, se debe elaborar un diagrama de causas y efectos entre los distintos problemas identificados utilizando la metodología del Árbol de Problemas.

En la metodología del Marco Lógico se indica que un Árbol de Problemas se construye siguiendo una secuencia más o menos similar a la que se relaciona:

- Identificar los problemas existentes. (Se deben identificar todos los factores relevantes del problema mediante consulta y discusión con los actores.
- Mostrar cuál es el contexto del problema y qué curso ha seguido hasta el momento. Se deben escribir las características tan concretas como sea posible.
- Determinar cuál es, dentro de las características identificadas, aquella que ocupa un lugar central que permite ordenar en torno a ella la mayor parte de la información recopilada.
- Determinar las causas que provocan ese problema, preguntándose el por qué se produce esa situación.
- Agrupar las causas preguntándose por las causas raíz. Por ello la importancia de recopilar dentro de éste aparte del DTS toda la información obtenida en el trabajo participativo.
- Establecer los efectos provocados por el problema central. Es a partir de este punto donde no se encuentra un hilo conductor en el trabajo hecho con los actores, ya que se mencionan algunas problemáticas, pero ello no se concluye en una problemática central, ni por ende en sus efectos.
- Comprobar las relaciones causales.

Seguidamente, sobre los resultados obtenidos en el análisis del problema, se construyen las alternativas de solución. Para ello, se construye un Árbol de Objetivos que, en principio, es una copia en positivo del árbol de problemas, pero donde la relación causal pasa a convertirse en una relación de carácter instrumental o de objetivo para solucionar el problema identificado, permitiendo establecer los fines que se espera alcanzar.

Para construir el Árbol de Objetivos se deben convertir las causas del problema en objetivos teniendo cuidado en la redacción para que exista una mínima coherencia. En este caso la pregunta clave es “¿cómo se soluciona la causa?” y se supone que las respuestas serán en cada caso un objetivo específico y/o estrategias que permitirán construir diferentes escenarios.

Finalmente, para cerrar la identificación del problema central, es necesario realizar una viabilidad de alternativas o selección de alternativas posibles, paso que no se describe dentro del documento, y del cual no se presenta información relacionada. Por tanto, es necesario comparar las diferentes opciones identificadas en el Árbol de Objetivos, seleccionando dentro de las alternativas que parecen óptimas, las que van a convertirse en los objetivos de la política.

Según la metodología del Marco Lógico, lo más habitual en este proceso, es efectuar un análisis de decisión multicriterio, involucrando lo siguiente:

- Recursos disponibles, tanto en lo que hace referencia a los recursos materiales – presupuestales- como a los recursos humanos –capacidades-.
- Tiempo estimado para el logro de los distintos objetivos que se valoran.
- Adecuación a las prioridades de cada una de las partes implicadas en el proceso.
- Riesgos identificados en cada una de las alternativas/Probabilidades de logro de los objetivos.
- Contribución de las diferentes alternativas al logro de objetivos de carácter más general.
- Posibles efectos generados por el logro de los diferentes objetivos valorados.
- Vinculación entre las distintas alternativas y los actores seleccionados.
- Posibilidades de viabilidad de cada una de las alternativas.

Este paso, por tanto, cierra la etapa de la identificación y la construcción de la agenda pública, y da paso a la formulación de la política.

- ✓ Definición y desarrollo de la estructura de la Política.

El texto de formulación no hace mención independiente de la **finalidad**, sino que ésta la subsume en el objetivo general. Según la Guía, la **finalidad** describe la contribución que hace la política pública al cumplimiento de objetivos de ciudad, por tanto, es necesario construirla e incluirla en el documento.

- ✓ *El Objetivo general:* debe expresar el propósito central de la política pública en relación con la problemática central identificada, en este caso el objetivo es demasiado ambicioso “La Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía PPDSC tiene como objetivo garantizar el derecho de la ciudadanía a una vida digna aportar en la superación de las necesidades sociales, la discriminación y la segregación como factores esenciales de la pobreza ...” ésta sola política no podrá garantizar el derecho a una vida digna ni a disminuir los factores de la pobreza, por tanto se recomienda revisar el objetivo y ajustarlo a la problemática que se quiere solucionar.

Para subsanar se propone que el objetivo esté orientado a algo efectivamente realizable. Además, el objetivo general no debe incluir los medios ni las acciones implementados para alcanzarlo. Cabe aclarar, que el objetivo general debe resultar de lo obtenido a través del árbol de objetivos, y alimentarse de la información que entrega el diagnóstico y el marco de referencia.

La propuesta de política documentada no contiene metas definidas. Según la Guía, las **metas** se entienden como la expresión de un objetivo en términos cuantitativos y cualitativos, que permiten identificar los productos o servicios que se espera lograr para el cumplimiento de un objetivo específico. Las metas son necesarias para tener un punto de referencia con el cual comparar el avance en determinado período de tiempo, de actividades y productos. En principio, las metas deben estar fijadas por la Política Pública. Para cada

producto es importante tener una medición observable y elaborar indicadores que contribuyan a cuantificar el desempeño de la Política Pública.

Los *ejes de acción o líneas de acción* trasladan los objetivos específicos a conjuntos coherentes e interconectados de acciones. Estas líneas de acción constituyen la orientación operativa básica para una política pública.

Como observación general a la estructura de la política, es necesario que en todas las dimensiones se llegue al nivel de acciones que concreten los objetivos y estrategias diseñados, y que aporten a las metas, siendo medibles y materializables a través de indicadores.

✓ En relación al Seguimiento, monitoreo y evaluación a los responsables, y a la Financiación de la Política Pública, no se encuentra información al respecto dentro del documento revisado.

✓ Elaboración del Documento Técnico de Soporte de la política – DTS: El documento revisado no constituye Documento Técnico Soporte de la Política –DTS; el cual es requerido para verificar la consistencia metodológica de la formulación. El documento debe dar cuenta de por lo menos los siguientes elementos:

1. Marcos de la política pública: ético, normativo, conceptual, analítico.
2. Delimitación temática, espacial y poblacional.
3. Diagnóstico y Línea base.
4. Descripción analítica del proceso de construcción de la política.
5. Finalidad, objetivos, metas y principios de la política pública.
6. Estructura de la política pública (según se determine): dimensiones, ejes, líneas de acción.
7. Plan de acción (con todos los recursos)
8. Orientaciones para la implementación de la política.
9. Enfoques de derechos, diferencial y de género, Solo se mencionan, pero no se desarrollan

Es de aclarar que con el fin de ver reflejados los objetivos, estrategias y acciones de la política en resultados claros que redunden en beneficios para la ciudad y su población, es necesario que una vez adoptada la política pública, se implemente y haga seguimiento a lo consignado dentro del Plan de Acción diseñado como carta de navegación de los actores involucrados.

El artículo 23 del Decreto 197 de 2014, indica que el plan de acción debe ser construido dentro de los tres meses siguientes a la publicación de este decreto, sin embargo, no existe evidencia de la construcción de dicho plan, existe una herramienta llamada Plan de Gestión, que identifica algunas actividades de gestión relacionadas con la política que debe cumplir

la Dirección de Servicio al Ciudadano de la Secretaría General, pero que dista mucho de ser un plan de acción de una política pública

Por ello, como primera medida se requiere de la revisión y ajuste de la estructura de la política, de acuerdo a las observaciones y consideraciones entregadas a través de este concepto técnico, dado que, sin una adecuada formulación de la política, es imposible consignar todo su contenido dentro de un Plan de Acción, el cual debe contener como mínimo lo siguiente:

- Fin de la política
- Objetivo central de la política
- Objetivos específicos
- Ejes, dimensiones, líneas de acción, líneas estratégicas, pilares, o como quiera que se haya definido dentro de la estructura de la política.
- Metas
- Acciones o actividades
- Descripción de la actividad
- Indicadores esperados
- Línea de base
- Tiempo de ejecución
- Entidad que ejecuta (Actores clave)

3 SECTOR GOBIERNO

3.1 Antecedentes

Artículo 2° de la Constitución Política
Ley 1474 de 2011
Acuerdo Distrital 257 de 2006
Artículo 2 del Decreto Distrital 539 de 2006
Decreto Distrital 448 de 2007
Artículo 11 del Decreto Distrital 448 de 2007

3.2 Metodología

Se realizaron encuentros interlocales y distritales en los que intervinieron la Ciudadanía, las Organizaciones Sociales, los Consejos Locales de Planeación, el Consejo Territorial de Planeación Distrital y la Administración Distrital.

3.3 Objetivos

Promover, concertar y fortalecer los procesos de construcción democrática de lo público, creando las condiciones que permitan reconocer y garantizar el derecho a la participación incidente de la ciudadanía y sus organizaciones en los procesos de formulación, decisión, ejecución. Seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, Plan Distrital de Desarrollo, Planes Locales de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial.

3.4 Políticas sectoriales

3.4.1 Fecha de expedición

16 de noviembre de 2011

3.4.2 Periodo de vigencia

Indefinido

3.4.3 Problemática

La Política está dirigida a fortalecer la cultura democrática que le permita a la ciudadanía producir acuerdos, actuar colectivamente y participar en las decisiones públicas, mediante la materialización cotidiana de los principios democráticos; que incidan efectivamente en la decisión e implementación de las políticas públicas, la asignación de recursos públicos y la concreción de acciones inter y transectoriales, en el marco de programas y proyectos, en un modelo de gestión territorial integral con enfoque de derechos y perspectiva de género.

Articular, fomentar y fortalecer las instancias y mecanismos de participación en los ámbitos distrital y local, con el fin de aumentar su capacidad incidente en los procesos de gestión pública.

Promover y fortalecer las organizaciones y redes sociales, como actores autónomos y representativos, con procesos democráticos internos, mayor capacidad de generar alianzas sociales y formas de gestión, que les facilite el logro de sus objetivos y su incidencia en las decisiones públicas distritales y locales; posibilitando la permanente deliberación ciudadana, la comunicación en redes de organizaciones sociales y mejorar la representación de sus asociados y asociadas para satisfacer los intereses y necesidades colectivas.

Fortalecer técnica, conceptual metodológica y presupuestalmente a las entidades articuladas en la política de participación distrital y local, coordinadas institucionalmente en sus acciones, adoptando estrategias de gestión pública participativa, que además de transformar las relaciones Estado - Ciudadanía, fomente el dialogo asertivo con los/as ciudadanos/as y sus organizaciones.

Adoptar estrategias, procesos y procedimientos de gestión pública participativa de carácter integral y territorial e incluyente, que den respuesta a los problemas de la población teniendo en cuenta su conformación pluriétnica, multicultural, de género y diversa, en forma articulada y concertada con el conjunto de instituciones y formas organizativas, desde la planeación y presupuestación participativa, usando la pedagogía social y la cultura política para el desarrollo de los procesos de deliberación colectiva, ejecución y control social por parte de los/as ciudadanos/as y las organizaciones sociales.

3.4.4 Línea base de la política

No se tiene registro, tampoco se ha realizado evaluación.

3.4.5 Normatividad asociada

Ley 1757 del 06 de julio de 2015. (Participación ciudadana). Ley 134 del 31 de mayo de 1994 (mecanismos de participación ciudadana), [Ley 581 de 2000](#). Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional. [Ley 850 de 2003](#) por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

3.4.6 Soportes de la construcción de la política

No se tiene registro.

3.4.7 Plan de acción

Es responsabilidad de la Comisión Intersectorial de la Participación en el Distrito Capital, formular el Plan de Acción bajo las siguientes de acción, pero debe tener en cuenta los siguientes ejes.

Fortalecimiento de la Participación Incidente de la Ciudadanía. Impulsar una amplia cultura política para que los miembros de las comunidades se reconozcan como sujetos de derecho, potencializando su ejercicio de ciudadanía, de manera autónoma, activa y permanente, participando en la vida política de su barrio, vereda, localidad en Bogotá, desarrollando capacidades de gestión para la exigibilidad de los derechos.

Articulación de Acciones de Participación Ciudadana. Fortalecer el Sistema Distrital de Participación, con el fin de garantizar la articulación entre los niveles local y distrital, y la coordinación institucional en el orden intersectorial y transectoriales, cuyas competencias serán transversales a la construcción del proyecto de ciudad.

Fortalecimiento de Redes y Organizaciones Sociales Autónomas. Promover los mecanismos orientados al impulso y sostenibilidad de las organizaciones, procesos, escenarios e instancias, en búsqueda de generar interlocuciones horizontales con el Estado, a partir de garantizar, dentro de la

autonomía de las organizaciones, procesos de movilización social y gestión democrática interna, con énfasis en la permanente comunicación y deliberación ciudadana a través de redes y medios modernos y alternativos.

Fortalecimiento Institucional de las Entidades y de la Gestión Pública Participativa. Fortalecer Los mecanismos y procedimientos de interacción de las entidades distritales para garantizar la participación ciudadana en la construcción e implementación de las políticas públicas. Los sectores y entidades tendrán la responsabilidad de promover y desarrollar los componentes de participación en los ámbitos local y distrital, diseñando e implementando un modelo de gestión pública participativa que centre sus esfuerzos en procesos de producción social de conocimiento, el fortalecimiento de la ciudadanía a través de la Planeación Participativa, los Presupuestos Participativos y las Agendas Ciudadanas para el desarrollo del territorio.

Fortalecimiento de la Gestión Integral Territorializada para la Garantía de los Derechos. Es un proceso de trabajo articulado, corresponsable y transversal entre el conjunto de instituciones y las formas organizativas que hacen presencia en los territorios con el propósito de identificar lecturas conjuntas y compartidas de realidades y necesidades sociales, posibilitando respuestas integrales institucionales y comunitarias; que, además de resolver las demandas ciudadanas, incidan en los determinantes de la calidad de vida de la población.

Las acciones están dadas más para el fomento de procesos organizativos en las entidades Públicas Distritales y en la Sociedad Civil Distrital.

3.4.8 Metas e indicadores

Los indicadores se construirán de acuerdo al desarrollo de la política y el objeto es el de hacer el seguimiento al desarrollo de la política, en cada uno de los escenarios locales y distrital

3.4.9 Análisis financiero

Los organismos y entidades de la Administración del Distrito Capital deben garantizar para su implementación con recursos del Plan de Desarrollo Distrital, Local y en los planes operativos anuales de inversión, de igual manera la financiación de la Política Pública de Participación Ciudadana en el Distrito Capital, debe implementar la articulación y complementariedad de sus presupuestos.

3.4.10 Enfoques

Tiene el enfoque de derechos individuales y colectivos; Equidad, Diversidad, Incidencia, Perspectiva de Género, Poblacional y Territorial.

3.4.11 Modelo de operación

La Comisión Intersectorial de Participación (CIP), tendrá la Responsabilidad de coordinar y controlar la implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública Distrital de Participación.

El Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal -IDPAC. prestará el apoyo que se requiera para la implementación de la Política Pública Distrital de Participación y el Sistema Distrital de Participación Ciudadana para su eficaz funcionamiento y ejecución.

3.4.12 Evaluaciones

No se tiene registro de que se haya llevado a cabo.

3.4.13 Análisis actual de la política

La forma como se formuló, dejó sentadas las bases para poder ser desarrollada por cada una de las entidades distritales, de acuerdo a las necesidades en donde se requiera el fortalecimiento de los procesos participativos en la formulación de Planes Distritales de Desarrollo, Políticas Públicas, Planes Locales de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial y que son obligatoria para los servidores Públicos distritales y locales.

Es indispensable que la Entidad responsable (Secretaría de Gobierno), tenga un protagonismo más directo y permanente y, no eventual; como también contar con presupuestos disponibles y puntuales para llegar por medio de capacitaciones a los procesos organizativos territoriales locales.

3.4.14 Conclusiones generales

No se puede considerar la Política Pública de “Participación Incidente” para el Distrito Capital como tal, debido a que no se ve que haya cumplido con el mínimo formal de las etapas del ciclo y especialmente de la formulación.

Se han dejado sentados unos lineamientos de política, para que cada entidad pueda dar cumplimiento a los procesos organizativos puntuales, pero no se ve un permanente desarrollo para los procesos participativos democráticos y generar una cultura democrática para poder incidir en la construcción colectiva de lo público.

En la Secretaría Distrital de Gobierno no existe un grupo o persona responsable de la política, que le haga seguimiento, como tampoco se tiene los recursos económicos apropiados y específicos, para la gestión y el desarrollo de la política.

4 SECTOR PLANEACIÓN

4.1 Política LGBTI

4.1.1 Marco Teórico

Toda la legislación y documentación nacional y distrital existente en el tema de diversidad sexual, igualdad pluralidad y dignidad humana.

4.1.2 Antecedentes

Constitución Política Colombiana que establece en el preámbulo y en los Artículos 1°, 2°, 5° y 13 que:

“Colombia es un Estado social de derecho, (...) organizado en forma de República unitaria democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana...”

“Son fines esenciales del Estado:(...) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”;

“El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona...”

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.

Que los siguientes instrumentos internacionales sirven de fundamento a las políticas públicas adoptadas para la protección sobre identidades de género y orientaciones sexuales: los artículos 7° y 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 2°, 3° y 5° del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los artículos II y XVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los artículos 1°, 2°, 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 1°, 2° y 3° del “Protocolo de San Salvador”, los artículos 10, 11, 12, 52 y 53 de la Carta Andina para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos.

1. En el año 1997, en el informe que sobre Derechos Humanos en Colombia realizó el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el tema de los abusos y las agresiones a la población LGBT, se señala como “*motivo de preocupación*”, tema que fue retomado en el año 2002 para abordar en el informe periódico sobre el país.
2. En marzo de 2007 en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra se adoptaron “*Los principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos a las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género*”, este documento contiene una serie de principios legales para garantizar la aplicación de las leyes internacionales de Derechos Humanos en relación a la orientación sexual y la identidad de género y establece los estándares básicos para que las Naciones Unidas y los Estados avancen en la protección de los Derechos Humanos de las personas LGBTI.
3. Mediante la Resolución AG/RES.2435 (XXXVIII-0/08) de la Organización de Estados Americanos, OEA sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, se resolvió: “*Manifiestar preocupación por los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos relacionadas, cometidos contra individuos a causa de su orientación sexual e identidad de género*” y se tomaron medidas para incluir el tema en la agenda de la Asamblea General de la organización.
4. Muchas organizaciones no gubernamentales y de los sectores LGBTI nacionales y distritales, reportaron y tipificaron las violaciones de los derechos de personas por efecto de su identidad de género y orientación sexual, identificando variadas formas de violencia, abusos de la fuerza pública, abusos en el contexto del conflicto armado, no protección a estas personas cuando se encuentran privadas de la libertad, entre otras formas de vulneración de derechos.
5. La Secretaría Distrital de Planeación adelantó un estudio de línea de base en el año 2010, en relación con la discriminación y vulneración de los derechos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, transgeneristas e intersexuales -LGBTI-, presentado a la Mesa Intersectorial de Diversidad Sexual en el año 2011, en el cual se establecieron los siguientes indicadores: el 98% las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas, han sido discriminadas o sus derechos vulnerados; el 67,6% señala que la discriminación es debida a la orientación sexual o identidad de género y las personas transgeneristas son quienes en un mayor número de situaciones (32,62%) han percibido discriminación de sus derechos.

Señala igualmente el estudio que los principales agresores, cuando se presenta violencia hacia las personas de los sectores LGBTI, son las personas cercanas (61%) integrantes de la familia, amigos o conocidos, en contraste con el bajo porcentaje (16%) que perciben a personas particulares como una fuente de agresión. Es de destacar que cerca

del 8% de las personas de los sectores LGBTI declara que han sufrido alguna agresión por parte de servidoras y servidores públicos. El 80% de estas personas se sienten inseguras en sitios públicos, donde los gays (88,23%) y las personas transgeneristas (87,23%) presentan los porcentajes más altos. Uno de los datos más significativos reveló que el 20% de la ciudadanía considera que estas personas son un riesgo para la comunidad.

Así mismo el estudio evidenció irregularidades en el procedimiento de policía aplicado a las personas de los sectores LGBTI que en algún momento fueron detenidos por las autoridades. Las personas transgeneristas han experimentado más detenciones con un 40%, sin que exista un debido proceso asociado con efectuar detenciones con orden judicial ni lectura del acta de derechos; y para cerca del 30% se produjo uso de violencia; más de la mitad de gays detenidos manifestó haber experimentado diversas formas de violencia.

6. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe sobre Colombia (2013) señaló las particulares condiciones de vulnerabilidad, abuso y discriminación que enfrentan las personas de los sectores LGBTI en Colombia.
7. La Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas sentencias como la C-098 de 1996, la SU-337 de 1999, T-551 de 1999, la C-507 de 1999, la T-1096 de 2004, y la Sentencia C-577/11, entre otras, y de manera explícita sobre el tema de la orientación sexual, la identidad de género y la diversidad sexual, considerándolas condiciones de la autonomía personal protegidas por la Constitución y ha llamado la atención sobre la necesidad de desarrollos normativos que eviten estas formas de discriminación y protejan a las personas homosexuales y transgeneristas de la vulneración de sus derechos.
8. En la Sentencia C-371 de 2000, la Corte Constitucional señala en relación con las acciones afirmativas: “*se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación.*”

Igualmente, la citada sentencia avaló la adopción de medidas de discriminación positiva en razón al género, así:

“(…) *el mismo artículo 13 superior, en el inciso 2º, dispone que el “Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*”

Este inciso, entonces, alude a la dimensión sustancial de la igualdad, “al compromiso Estatal de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho. La igualdad sustancial revela, entonces, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos.

Si bien pueden generar una desigualdad, lo hacen como medio para conseguir el fin de una sociedad menos inequitativa y más acorde con el propósito consignado en el artículo 2° de la Carta, de perseguir un orden justo.

Las acciones afirmativas, incluyendo las de discriminación inversa, están, pues, expresamente autorizadas por la Constitución y, por ende, las autoridades pueden apelar a la raza, al sexo o a otra categoría sospechosa, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables.

10. La Corte Constitucional, en la Sentencia T-772 de 2003, expresó que en el artículo 1° de la Constitución Política, se desarrolla la definición del estado como un Estado Social de Derecho, el cual “*le imprime un sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto, y que resulta -en consecuencia- vinculante para las autoridades, quienes deberán guiar su actuación hacia el logro de los cometidos particulares propios de tal sistema: la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo.*”

11. La Sentencia C-044 de 2004, la Corte Constitucional sostiene que “*Una de las bases del Estado Social de Derecho es la consagración del principio de igualdad material, es decir, de igualdad real y efectiva, como expresión del designio del poder público de eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación de las personas o los grupos sociales y lograr unas condiciones de vida acordes con la dignidad del ser humano (Art. 1° de la Constitución) y un orden político, económico y social justo (preámbulo ibídem).*”, al respecto se impone a las autoridades la obligación de eliminar o reducir las situaciones de inequidad y facilitar la inclusión y participación de sectores sociales en condiciones de discriminación mediante el desarrollo de políticas públicas y acciones afirmativas al respecto.

12. La creación y consolidación de la Mesa Intersectorial de Diversidad Sexual de Bogotá en el año 2004, instancia en la cual confluyen diversas organizaciones LGBTI de la ciudad y activistas independientes, es resultado de los esfuerzos acumulados por más de 30 años en el país en la reivindicación de los derechos de mujeres Lesbianas, hombres Gays y personas Transgeneristas y Bisexuales, ha logrado una creciente capacidad de incidencia de estas organizaciones en las instituciones de la ciudad, con miras a desarrollar, en conjunto, acciones orientadas a la garantía, reconocimiento y restitución de los derechos de las personas de los sectores LGBTI.

13. Se da la creación del Acuerdo 371 de 2009, se “*establecen lineamientos de política pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y*

transgeneristas-LGBT-y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”, así como los principios y objetivos de esta y señala en su artículo 9° que la dirección de la política pública estará en cabeza del Alcalde o Alcaldesa Mayor de la Ciudad, la formulación, seguimiento y evaluación de esta política, en cabeza

de la Secretaría Distrital de Planeación, y la ejecución de esta política estará a cargo de las diferentes entidades del Distrito Capital con responsabilidad en el tema, las cuales privilegiarán como espacios de articulación, seguimiento y monitoreo a la mesa intersectorial de diversidad sexual.

4.1.3 Metodología

El proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política pública LGBTI se desarrolló de acuerdo a las fases establecidas en el Decreto 689 de 2011, establece los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas distritales los que deben ser tenidos en cuenta por las entidades y organismos distritales en los procesos de política pública que adelanten.

La formulación de esta Política es el resultado de la consolidación de las personas de los sectores y organizaciones LGBTI de la ciudad como actores políticos y como sujetos de derechos y de la articulación de sus iniciativas y demandas con administraciones de la ciudad orientadas hacia la garantía plena de los derechos de su ciudadanía y al reconocimiento de su diversidad y pluralidad.

4.1.4 Objetivos

- * Garantizar el ejercicio pleno de derechos a las personas de los sectores LGBT como parte de la producción, gestión social y bienestar colectivo de la ciudad.
- * Consolidar desarrollos institucionales para el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas de los sectores LGBT.
- * Generar capacidades en las organizaciones y personas de los sectores LGBT para una efectiva representación de sus intereses como colectivo en los espacios de decisión de la ciudad.
- * Promover una cultura ciudadana basada en el reconocimiento, garantía y restitución del derecho a una vida libre de violencias y de discriminación por identidad de género y orientación sexual.
- * Posicionar la perspectiva de géneros y diversidad sexual para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el Distrito Capital.

4.1.5 Fecha de Expedición

Decreto 062 del 7 de febrero de 2014.

4.1.6 Período de Vigencia

Indefinido

4.1.7 Problemática a Resolver

La Cultura heterosexista predominante en la ciudad, desconoce las diversas formas en que el ser humano construye y expresa su sexualidad, es así como a pesar de los esfuerzos y avances logrados, persisten aún en funcionarios, funcionarias y ciudadanía en general imaginarios y representaciones sociales negativas sobre las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales, que se materializan en discriminación, barreras de acceso a servicios, bajos niveles educativos, ausencia de oportunidades, desempleo, hostigamiento en la escuela, alto riesgo para la vida y seguridad, violencia intrafamiliar y en el espacio público, condiciones habitacionales de extrema pobreza, prostitución, explotación sexual, habitabilidad en calle y altos índices de morbi-mortalidad, entre otras situaciones que constituyen vulneración de derechos humanos.

4.1.8 Línea Base de la Política

Para la valoración de la línea de base en el componente de representaciones Sociales que tiene la ciudadanía sobre las personas de los sectores LGBTI, se realizó la aplicación de una encuesta de representaciones sociales a 1.262 personas en una muestra integrada por personas mayores de 18 años y de los estratos 1 al 6 en la ciudad de Bogotá.

La medición de las representaciones sociales que servidoras y servidores públicos de la administración distrital tienen en relación con las personas de los sectores LGBTI se realizó a través de la aplicación de una encuesta a 1.371 servidoras y servidores de las entidades de la administración distrital.

4.1.9 Normatividad

Los siguientes instrumentos internacionales sirven de fundamento a las políticas públicas adoptadas para la protección sobre identidades de género y orientaciones sexuales:

Los artículos 7° y 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 2°, 3° y 5° del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los artículos II y XVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los artículos 1°, 2°, 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 1°, 2° y 3° del “Protocolo de San Salvador”, los artículos 10, 11, 12, 52 y 53 de la Carta Andina para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos.

La Constitución Política Colombiana establece en el preámbulo y en los Artículos 1°, 2°, 5° y 13 que: “*Colombia es un Estado social de derecho, (...) organizado en forma de República unitaria democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana...*” que “*...Son fines esenciales del Estado:(...) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”; “*El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona...*”

ACUERDO 371 DE 2009 (abril 01) "*Por medio del cual se establecen lineamientos de política pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas-LGBTI - y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*"

DECRETO 608 DE 2007 “*Por medio del cual se establecen los lineamientos de la Política Pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas - LGBTI - y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones*” Derogado por el art. 15, Decreto Distrital 062 de 2014.

4.1.10 Soporte de la Construcción de la Política

La política está dividida en 4 procesos estratégicos que son mecanismos para el logro de los objetivos, estos se dividen en componentes que son los contenidos de los procesos estratégicos y estos a su vez contienen líneas de acción que orientan los programas y proyectos específicos.

Se determinaron 79 acciones, orientadas a incidir en las condiciones y situaciones de exclusión y discriminación que enfrentan las personas de los sectores LGBTI y a promover el ejercicio pleno de sus derechos y el de todas las personas sin vulneraciones ni violaciones de derecho resultado de sus identidades de género u orientaciones sexuales.

4.1.11 Plan de Acción

Cuenta con diecinueve (19) líneas de acción, cuarenta y siete (47) acciones.

Está estructurado en procesos estratégicos, componentes, líneas de acción y acciones. Los procesos estratégicos (4) se definen como los mecanismos que permiten el logro de los objetivos de la política y son los siguientes: Fortalecimiento institucional en los niveles distritales y locales. Corresponsabilidad en el ejercicio de derechos. Comunicación y Educación para el cambio cultural. Producción y aplicación de conocimientos y saberes.

4.1.12 Recursos Disponibles

Están representados en la asignación de los recursos de inversión del Distrito Capital y los presupuestos anuales de cada entidad.

4.1.13 Metas e Indicadores

Ciento veintiséis (126) metas e indicadores de eficacia y cuatro (4) indicadores de eficiencia

4.1.14 Análisis Financiero

La destinación de recursos financieros para la ejecución de la política pública LGBTI durante el período 2012-2015 fue equivalente a \$16.006.879.142, en el período 2008-2011, se destinaron \$5.627.765.540 en su implementación.

4.1.15 Enfoques

Enfoque de derechos, Titularidad de derechos, Efectividad de derechos; Enfoque diferencial; Perspectiva Interseccional, Autonomía; Identidad; Equidad; Solidaridad; Diversidad y Participación.

4.1.16 Modelo de Operación

Tiene dos instancias de participación:

- Mesa intersectorial de diversidad sexual de Bogotá, creada en el año 2004, instancia en la cual confluyen diversas organizaciones LGBTI de la ciudad y activistas independientes.
- Mesa Intersectorial de Diversidad Sexual donde asisten las diferentes entidades del Distrito Capital con responsabilidad en el tema.

El Consejo Consultivo LGBTI que se constituye en la instancia asesora del Alcalde o Alcaldesa Mayor para la dirección de la Política Pública.

La coordinación de este Consejo, así como la Secretaría Técnica del mismo, será ejercida por la Dirección de Diversidad Sexual de la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual de la Secretaría Distrital de Planeación.

4.1.17 Evaluaciones

Realizó un proceso de evaluación endoformativa por parte de por la Fundación Foro Cívico y como sustento para la formulación del Plan de Acción 2013-2016

No se ha realizado evaluación de la política pública en sí. El observatorio va midiendo el grado de discriminación y las garantías plenas de los derechos de las personas de los sectores LGBTI.

4.1.18 Análisis Actual de la Política

Se ha hecho un gran avance en el fortalecimiento institucional y por ende también en la gestión, conllevando a todo un trabajo intersectorial, gracias a la voluntad política de los

directivos. En el sector local, se han creado mecanismos de participación de la sociedad civil, que han articulado la gestión y desarrollo distrital de la política.

4.1.19 Conclusiones Generales

La Política de Diversidad Sexual del Distrito Capital, tiene una estructura más de lineamientos de una política pública, que en sí de política.

Ha habido todo un avance importante, en la concientización por parte de la sociedad Bogotana, en el reconocimiento de la Diversidad que a la vez ha disminuido la causa que genera la vulneración de los derechos de la población LGBTI.

En cuanto a la participación de igual manera en la administración del Distrito Capital se ha implementado la vinculación de la población LGBTI en todos los niveles y entidades.

En el acceso a los servicios sociales por parte del Distrito Capital, se fortaleció el ingreso a los servicios, libres de discriminación y la implementación del enfoque diferencial en relación con las orientaciones sexuales e identidades de género y se ha trabajado con las personas de estos sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad.

4.2 Política pública de ecourbanismo

4.2.1 Antecedentes

- Artículos 79 y 80 de la Constitución Política de Colombia
- Ley 9 de 1979. Código Sanitario Nacional
- Ley 152 de 1994 - Ley Orgánica del Plan de Desarrollo
- Artículo 5° de la Ley 388 de 1997 establece que el ordenamiento del territorio municipal y distrital
- Ley 629 de 2000 se aprobó el “Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático”
- Ley 697 de 2001 “Mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones”
- Documento Conpes 3305 de 2004, por medio del cual se establecieron lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano
- Decreto Distrital 456 de 2008 “Por el cual se reforma el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”

- Acuerdo Distrital 323 de 2008 “Por el cual autoriza la inclusión del Estándar Único de Construcción Sostenible en el Código de la Construcción de Bogotá y se dictan otras disposiciones”
- Acuerdo 391 de 2009 establece la formulación de un Plan Distrital de Mitigación y Adaptación al cambio climático
- Acuerdo Distrital 372 de 2009 “Por medio del cual se inscribe a la Ciudad de Bogotá en el Consejo Internacional para iniciativas locales ambientales, ICLEI”
- Acuerdo Distrital 418 del 22 de 2009, promueve la implementación de tecnologías arquitectónicas sustentables
- Decreto Nacional 798 de 2010 “Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006”, establece estándares urbanísticos básicos para el desarrollo de la vivienda
- Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, Decreto Nacional 926 de 2010, construcción responsable ambientalmente
- Secretaría Distrital de Ambiente, Resolución 5926 de 2011 creó y reguló el programa de reconocimiento ambiental a edificaciones ecoeficientes –PRECO
- Acuerdo Distrital 489 de 2012, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012- 2016. Eje 2 - Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua-, establece en cabeza de las Secretarías Distritales de Planeación, Ambiente y Hábitat, la obligación de “Diseñar e implementar una política pública para fomentar procesos de ecurbanismo y construcción sostenible en Bogotá que incluya estándares de construcción sostenible, un sistema de certificación de construcciones sostenibles y la actualización del Código de Construcción de Bogotá con perspectiva de sostenibilidad.”
- Ley 1715 de 2014 “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al sistema energético nacional”
- Documento Rio+20, “El futuro que queremos”, establece en su Capítulo V - el aparte denominado “Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles”, el cual reafirma en el numeral 135 el compromiso de “promover un enfoque integrado de la planificación y construcción de ciudades y asentamientos urbanos sostenibles(..)”
- La propuesta de Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible para Bogotá, D.C., se socializó con la participación de entidades Distritales y Nacionales, gremios del sector de la construcción, grupos académicos y sociales, mediante la realización de talleres técnicos, un foro virtual, sondeo de opinión (encuesta virtual) y el Foro Distrital de Ecurbanismo y Construcción Sostenible. Este proceso se consigna en el anexo 3 del “Documento de Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible”

4.2.2 Metodología

El proceso de participación de la Formulación de la Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible se estructuró para lograr una participación amplia de todos los

grupos de interés teniendo en cuenta que los temas centrales a abordar, si bien son de un carácter especialmente técnico en su formulación, también lo son de carácter cotidiano porque son los ciudadanos comunes los que viven, disfrutan sus beneficios y sufren las deficiencias de la construcción de la ciudad.

Para lograr una participación amplia, diversa y concreta se establecieron escenarios presenciales y virtuales en los que a partir de una primera lectura sectorial de la problemática de ciudad por parte de las secretarías de Planeación, Ambiente y Hábitat y una propuesta de soluciones materializables y de gestión, se identificaron las acciones claves que debe abordar la política para coadyuvar a mejorar la calidad de vida de los bogotanos a un bajo costo ambiental.

La propuesta de Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible para Bogotá, D.C., se socializó con la participación de entidades Distritales y Nacionales, gremios del sector de la construcción, grupos académicos y sociales, mediante la realización de talleres técnicos, un foro virtual, sondeo de opinión (encuesta virtual) y el Foro Distrital de Ecurbanismo y Construcción Sostenible

4.2.3 Objetivos

Construcción de un territorio resiliente que se adapta y mitiga el cambio climático. Reorientar las actuaciones de urbanismo y construcción de Bogotá D.C., hacia un enfoque de desarrollo sostenible, contribuyendo con la transformación de un territorio resiliente que mitiga y se adapta al cambio climático.

4.2.4 Fecha de Expedición

16 de diciembre de 2014

4.2.5 Período de Vigencia

Año 2024

La Política Pública de EcoUrbanismo fue adoptada mediante el Decreto 566 de 2014, “*Por el cual se adopta la Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible de Bogotá, Distrito Capital 2014-2024*”.

4.2.6 Problemática:

Se evaluaron los problemas por componentes de análisis: población, factores económicos, comportamientos ciudadanos, agua, suelo, aire, biodiversidad, energía, materiales y residuos sólidos, movilidad, espacio público, edificaciones. Como resultado se obtuvieron 50 problemas que se reagruparon según causa y efecto en 12 problemáticas centrales.

Causas

Hábitos insostenibles de la ciudadanía.

2. Mercado insuficiente con tecnologías y materiales descontextualizados.
3. Déficit cuantitativo en el espacio público.
4. Dificultad en la planeación, gestión y control urbano - ambiental.

Deficiencias cualitativas en espacio público.

6. Urbanismo que no privilegia la movilidad sostenible.
7. Edificaciones con diseños que generan ineficiencias durante su ciclo de vida.
8. Marco normativo deficiente y desarticulado.

Efectos

Altos niveles de contaminación en ambientes interiores y exteriores.

2. Deterioro del medio ambiente urbano y rural.
3. Bajas condiciones de salud ambiental, habitabilidad y dignidad.
4. El urbanismo no ha resuelto su relación con las áreas naturales de la ciudad.

En Bogotá, el urbanismo, la construcción y la arquitectura están contribuyendo al cambio climático y al deterioro de los ambientes naturales y construidos, desaprovechando su potencial para afrontar los retos de desarrollo sostenible.

4.2.7 Línea base de la política

No se realizó evaluación ex ante. Si tiene línea base y está definida en el desarrollo de la siguiente legislación:

La Constitución Política señala que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano; que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo y que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80 constitucional estipula que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, que deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Ley 9 de 1979 - Código Sanitario Nacional establece las normas generales que sirven de base a las disposiciones y reglamentaciones necesarias para preservar, conservar y restaurar las condiciones sanitarias en lo que se relaciona con la salud humana; igualmente, reglamenta lo relacionado con la calidad del agua y del aire.

Artículo 65 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con lo estipulado por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente -Decreto Ley 2811 de 1974-, establece que las autoridades territoriales ejercerán a través del alcalde municipal, como primera autoridad de policía, y con el apoyo de la Policía Nacional, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales para prevenir, contener y reprimir cualquier atentado contra los mismos o cualquier contravención a las normas sobre defensa, conservación, preservación y utilización, en coordinación y con la asesoría de las entidades ambientales nacionales y distritales.

Ley 152 de 1994 - Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, estipula como uno de los principios generales de las actuaciones de las autoridades en materia de planeación, el principio de sustentabilidad ambiental, referido a la consideración dentro de los programas, proyectos y estrategias incluidas dentro de los Planes de Desarrollo, aquellas que posibiliten el desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural.

Artículo 5° de la Ley 388 de 1997 se establece que el ordenamiento del territorio municipal y distrital, debe estar en armonía con el medio ambiente.

Ley 629 de 2000 se aprobó el *“Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático”*, instrumento mediante el cual se adoptó en 2007 la hoja de ruta de Bali y el plan de acción que aborda cinco categorías principales: visión común mitigación, adaptación, transferencia y distribución de tecnología y financiación.

Ley 697 de 2001 *“Mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones”* declara el uso racional y eficiente de la energía como un asunto de interés social, público y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar el abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección al consumidor y la promoción del uso de energías no convencionales de manera sostenible con el medio ambiente y los recursos naturales.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social del Departamento Nacional de Planeación, expidió el documento Conpes 3305 de 2004, por medio del cual se establecieron lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano, dirigidos a consolidar ciudades más compactas, más sostenibles, más equitativas y con la capacidad de gestionar y financiar su propio desarrollo.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Dirección de Desarrollo Sectorial Sostenible, en el año 2008 formuló la Política de Gestión Ambiental Urbana, la cual fue incluida en el capítulo de Desarrollo Urbano y Política Ambiental del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Decreto Distrital 456 de 2008 *“Por el cual se reforma el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*, establece como principios de la Gestión Ambiental en el Distrito Capital la Calidad ambiental para el desarrollo sostenible, el desarrollo sostenible como proyecto social y cultural, la preeminencia de lo público y lo colectivo, la ecoeficiencia de la función y la forma urbanas, la transformación positiva del territorio y la gestión ambiental urbano-regional.

Acuerdo Distrital 323 de 2008 *“Por el cual autoriza la inclusión del Estándar Único de Construcción Sostenible en el Código de la Construcción de Bogotá y se dictan otras disposiciones”* estipula que el Gobierno Distrital diseñará e implementará un Estándar Único de Construcción Sostenible -EUCS-.

Acuerdo 391 de 2009 establece la formulación de un Plan Distrital de Mitigación y Adaptación al cambio climático, como una estrategia de gestión, planificación y control, que le permita a la ciudad la evaluación de la vulnerabilidad actual, los riesgos climáticos futuros y la integración de las diferentes acciones de mitigación y adaptación con el fin de mejorar la calidad de vida y garantizar el desarrollo sostenible de ciudad.

Acuerdo Distrital 372 de 2009 *“Por medio del cual se inscribe a la Ciudad de Bogotá en el Consejo Internacional para iniciativas locales ambientales, ICLEI”*, se autoriza a la Administración Distrital para inscribir a la ciudad como miembro de dicho Consejo y se encarga la Secretaría Distrital de Ambiente de asumir el proceso de inscripción.

Acuerdo Distrital 418 del 22 de 2009, promueve la implementación de tecnologías arquitectónicas sustentables como techos o terrazas verdes al interior del Distrito Capital.

Decreto Nacional 798 de 2010 *“Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006”*, establece estándares urbanísticos básicos para el desarrollo de la vivienda, los equipamientos y los espacios públicos necesarios para su articulación con los sistemas de movilidad, principalmente con la red peatonal y de ciclo-rutas que complementen el sistema de transporte, e igualmente establece las condiciones mínimas de los perfiles viales al interior del perímetro urbano.

Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, Decreto Nacional 926 de 2010, incluye la sección A.1.3.13 relacionada con la construcción responsable ambientalmente, dispone que las construcciones que se adelanten en el territorio nacional deben cumplir con la legislación y reglamentación nacional, departamental y municipal o distrital respecto al uso responsable ambientalmente de materiales y procedimientos constructivos.

Resolución 5926 de 2011 de la Secretaría Distrital de Ambiente programa de reconocimiento ambiental a edificaciones ecoeficientes –PRECO, proyectos constructivos ecoeficientes, amigables con el entorno, que propendan por la implementación de nuevas tecnologías que favorezcan la sostenibilidad ambiental.

Plan de Desarrollo *“Bogotá Humana”* 2012- 2016; metas del Eje 2 - Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua- *“Diseñar e implementar una política pública para fomentar procesos de ecourbanismo y construcción sostenible en Bogotá que incluya estándares de construcción sostenible, un sistema de certificación de construcciones sostenibles y la actualización del Código de Construcción de Bogotá con perspectiva de sostenibilidad.”* Así como, poner en marcha un plan regional y un plan distrital frente al Cambio Climático.

Ley 1715 de 2014 *“Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al sistema energético nacional”* aprovechamiento del recurso solar en proyectos de urbanización municipal o distrital, en edificaciones oficiales, en los sectores industrial, residencial y comercial.

4.2.8 Normatividad asociada

Documento Conpes 3305 de 2004 DNP; Desarrollo Urbano y Política Ambiental del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010; Decreto Nacional 798 de 2010 “*Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006*”; El documento Rio+20, “*El futuro que queremos*”; Ley 9 de 1979 - Código Sanitario Nacional; Ley 99 de 1993, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente -Decreto Ley 2811 de 1974; Ley 152 de 1994 - Ley Orgánica del Plan de Desarrollo; la Ley 388 de 1997 se establece que el ordenamiento del territorio municipal y distrital, debe estar en armonía con el medio ambiente; “*Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*”; Ley 697 de 2001 “*Mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones*”; Decreto Nacional 798 de 2010 “*Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006*”; Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, Decreto Nacional 926 de 2010.

Se da por hecho, que la implementación de la política de Ecurbanismo en el Distrito Capital, está articulada con la legislación nacional e internacional que permite la ejecución y el cumplimiento de dicha normatividad a nivel territorial.

4.2.9 Soportes de la construcción de la política

Institucional 5

Talleres por núcleos de toma de decisión 5

Actores Estratégicos 8

Conferencia 9

Foro de Ecurbanismo y Construcción Sostenible 10

Ciudadanía en general 10

Escenarios Virtuales 11

Sondeo de Opinión: “Hacia una ciudad sostenible” 12

Consulta virtual de las Fichas de Prácticas Sostenibles 15

Publicación en página electrónica para consulta ciudadana 16

Institucional 21

Talleres con entidades públicas distritales 21

Talleres de entidades públicas nacionales 23

Actores Estratégicos 23

Taller con los agremiados de la construcción sostenible 23

Foro- taller 24

Ciudadanía en general 27

Mini sitio web de la Política Pública 27
 Sondeo de opinión virtual 28
 Movilidad 34
 Arbolado y zonas verdes 35
 Aire 35
 Ruralidad 36
 Percepción del nivel de información sobre la calidad ambiental de espacios interiores y la salud

La Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible para Bogotá, D.C., se socializó con la participación de entidades Distritales y Nacionales, gremios del sector de la construcción, grupos académicos y sociales, mediante la realización de talleres técnicos, un foro virtual, sondeo de opinión (encuesta virtual) y el Foro Distrital de Ecurbanismo y Construcción Sostenible. Este proceso se consigna en el anexo 3 del “Documento de Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible”,

4.2.10 Plan de acción

Corresponde a lo definido en la Resolución 1319 de 2015

Tabla 1

PROPUESTA PRELIMINAR DE PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA EL PLAN DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ECURBANISMO Y CONSTRUCCIÓN SOSTENIBLE

No.	EJES	No.	LÍNEAS DE ACCIÓN	No.	PROGRAMAS Y PROYECTOS
1	Eje A. Prácticas sostenibles	1,1	Investigación	1,1,1	Programa de Investigación para la sostenibilidad Urbana y rural
				1,1,2	Observatorio de Ecurbanismo y Construcción Sostenible
				1,1,3	Programa de indicadores técnicos sobre Ecurbanismo y Construcción Sostenible
		1,2	Desarrollo Técnico de prácticas sostenibles	1,2,1	Guía técnica para centros poblados y vivienda rural sostenible
				1,2,2	Lineamientos técnicos para modelos de ocupación sostenible en franjas de transición urbano - rural
				1,2,3	Guía técnica de movilidad sostenible
				1,2,4	Actualización de las cartillas de Espacio Público urbano y rural con criterios de sostenibilidad (incluye el tratamiento del entorno urbano que colinde con EEP)
				1,2,5	Guía técnica de Equipamientos Sostenibles
				1,2,6	Guía técnica de edificaciones no residenciales sostenibles (incluye edificaciones de Comercio y servicios e Industriales)
				1,2,7	Modelo técnico y financiero para proyectos de vivienda VIS/VIP con criterios de ecurbanismo y construcción sostenible
				1,2,8	Guía técnica de edificaciones residenciales sostenibles (No VIS/VIP)
				1,2,9	Actualización de la cartilla para el mejoramiento integral de barrios de origen informal sostenibles (Ecobarrios)
				1,2,10	Guía técnica para edificaciones y obras de infraestructura en EEP con criterios de sostenibilidad
1,2,11	Plan Distrital de Drenaje Sostenible				
1,2,12	Plan Distrital de Eficiencia Energética en Espacio Público				
1,2,13	Plan Distrital de RCD				



				1,2,14	Actualización de Planes Maestros con estándares de urbanismo (edificabilidad), arquitectura y construcción sostenible para Equipamientos Urbanos y Rurales
		1,3	Proyectos pilotos públicos y/o privados para la implementación de prácticas sostenibles	1,3,1	Proyectos pilotos en la ruralidad con criterios de ecorurbanismo y construcción sostenibles (en vivienda dispersa, centro poblado y equipamiento)
				1,3,2	Proyectos pilotos en franjas de transición urbano - rural (Ecobarrios)
				1,3,3	Proyectos pilotos de mejoramiento integral de barrios
				1,3,4	Proyectos pilotos de vivienda VIS y VIP con criterios de ecorurbanismo y construcción sostenible
				1,3,5	Proyecto Piloto - Plan Parcial sostenible (Ecobarrio)
				1,3,6	Proyectos pilotos de movilidad sostenible
				1,3,8	Proyectos pilotos de parque zonal sostenible
				1,3,10	Proyectos piloto de renaturalización de áreas urbanas construidas
2	Eje 2. Fortalecimiento institucional y gestión público-privada			2,1	Marco normativo
		2,1,2	Reglamento técnico de Urbanismo Sostenible		
		2,2	Gestión institucional para la sostenibilidad urbana y rural	2,2,1	Modelo de gestión intersectorial para el ecorurbanismo y construcción sostenible (Mesas de ecorurbanismo)
				2,2,2	Programa de fortalecimiento del talento humano para servidores públicos en ecorurbanismo y construcción sostenible
				2,2,3	Programa de fortalecimiento del capital físico para el ecorurbanismo y construcción sostenible
		2,3	Incentivos e Instrumentos para la financiación del urbanismo y la construcción sostenible	2,3,1	Sistema de Incentivos para el Urbanismo y la construcción sostenible (incluye económicos y no económicos)
				2,3,4	Fondo de financiación de recursos para la Política Pública de Ecorurbanismo y Construcción Sostenible
3	Eje 3. Cultura y Educación ciudadana para la sostenibilidad	3,1	Capacitación de actores estratégicos	3,1,1	Capacitación de actores sociales estratégicos en temas de ecorurbanismo y construcción sostenible (incluye administradores de propiedad horizontal y Desarrollo y fortalecimiento de las herramientas para la capacitación de los actores)
				3,1,3	ACERCAR Construcción Sostenible (Promoción y capacitación de constructores y promotores)
				3,1,4	Fortalecimiento de los programas de capacitación de maestros de obra en temas de construcción sostenible (SDS, CVP, SENA)
				3,2,1	Programa de intercambio de conocimiento con instituciones de educación superior afines al ecorurbanismo y la construcción sostenible
		3,2	Educación formal para la sostenibilidad	3,2,2	Valores pedagógicos de la calidad ambiental en el contexto cotidiano incorporados en los Programas Ambientales Escolares - PRAES de los colegios distritales públicos y/o privados.
				3,2,3	Incubadora para innovación tecnológica en ecorurbanismo y construcción sostenible
				3,3,1	Estrategia de Marketing de la Política Pública de Ecorurbanismo y Construcción Sostenible
		3,3	Sensibilización y comunicación	3,3,3	Concursos de edificaciones y urbanismo sostenible que aborde el concepto de huella ecológica de Bogotá

4.2.11 Metas e indicadores:

La política de ecourbanismo desarrolló metas de impacto y resultado, con sus respectivos indicadores, y un sistema de seguimiento el cual se encuentra en proceso de elaboración e implementación, de acuerdo con lo definido en la resolución 1319 de 2015 y el Decreto 566 de 2014, el cual señala en el artículo 14, las siguientes metas:

“Artículo 14º. Metas. Son establecidas en correspondencia con los objetivos estratégicos de la Política y hacen parte de los resultados esperados durante la implementación de la misma, por esta razón están discriminadas por eje.

Las metas se precisarán en la etapa de formulación del plan de acción, en cuanto al número de productos, su medición y su temporalidad.

Para el logro del eje 1:

- Las prácticas sostenibles de urbanismo y construcción se desarrollan técnicamente, permitiendo unificar criterios, establecer directrices y procedimientos para su aplicación.*
- Se desarrollan los proyectos pilotos priorizados en el plan de acción.*

Para el logro del eje 2:

- Bogotá actualiza e implementa el Código de Construcción de la ciudad, incluyendo el estándar único de Construcción y desarrolla el Reglamento de Urbanismo Sostenible, logrando un marco normativo armonizado y actualizado que permita orientar y soportar el urbanismo y la construcción sostenible.*
- Bogotá cuenta con un esquema de incentivos formulado, adoptado y en operación que promueva la aplicación de prácticas sostenibles en el urbanismo y la construcción, dirigido a los distintos actores partícipes en los procesos de urbanismo y construcción sostenible.*
- Se cuenta con un sistema de reconocimiento y/o certificación diseñado e implementado para Bogotá, que reconozcan las construcciones responsables con el ambiente, incorporando prácticas sostenibles.*

Para el logro del eje 3:

- Se promueve la capacitación de los actores privados y comunitarios vinculados a la actividad constructiva.*

- *Se promueve una estrategia de divulgación y comunicación a la ciudadanía sobre las prácticas sostenibles y consumo responsable”.*

4.2.12 Análisis financiero

La ejecución de la política se efectúa en el marco del Plan de Desarrollo, por lo que se recurre a los presupuestos de las entidades en el rubro de gastos de funcionamiento. De igual forma, cada uno de los responsables de la política (entidades) deberán identificar en los proyectos de inversión a cargo y, tienen el componente de la política, la forma de articularlos con el fin de producir sinergias económicas que permitan desarrollarlos e incidir en las metas de la política pública distritales de Ecurbanismo.

De igual manera, en particular el artículo 20 del Decreto Distrital 566/14 señala, como fuentes de financiación las siguientes:

“Artículo 20. Financiación. La política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible se financiará, entre otros, mediante los siguientes mecanismos:

- *Recursos derivados de los planes de desarrollo hasta la vigencia 2024.*
- *Incentivos.*
- *Recursos de cofinanciación y convenios con entidades a nivel Nacional, Departamental y Distrital.*
- *Recursos de cooperación internacional.*
- *Convenios con el sector privado.*
- *Recursos de Organismos No Gubernamentales- ONG.*
- *Recursos del Sistema Nacional de Regalías.”*

4.2.13 Enfoques

El enfoque se encuentra desarrollado en el artículo 4 del Decreto Distrital 566 de 2014, que señala:

*“Artículo 4°. - **Enfoque** - La Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible de Bogotá Distrito Capital se orienta por un enfoque de desarrollo sostenible, mediante dos premisas fundamentales: (i) propender por el bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía y; (ii) garantizar que este desarrollo no deteriore el ambiente ni el derecho de las generaciones futuras a disfrutarlo. Esto debe contemplar costos ambientales medidos acordes con las actividades humanas, basadas en la protección de*

los elementos naturales y su armonización con los elementos construidos, así como el aumento de la resiliencia de la ciudad para enfrentar el cambio climático”.

4.2.14 Modelo de operación

La implementación de la Política de Ecurbanismo, se encuentra definida en concordancia con el artículo 15 del Decreto Distrital 566 de 2014 que señala:

*Artículo 15°. **Implementación de la política.** La Secretaría Distrital de Planeación con el apoyo de las Secretarías Distritales de Ambiente y de Hábitat liderará la implementación de la Política. Las entidades responsables de la ejecución de la política se definirán en el plan de acción, sin perjuicio de lo dispuesto en el presente decreto.*

*Artículo 16°. **Mesa de Ecurbanismo y Construcción Sostenible.** Como parte de la Comisión Intersectorial para la Sostenibilidad, la Protección Ambiental, el Ecurbanismo y la Ruralidad – CISPAER, se crea la Mesa de Ecurbanismo y Construcción Sostenible como espacio de coordinación interinstitucional para la implementación de la Política.*

***PARÁGRAFO.:** En el marco de la CISPAER, las Secretarías Distritales de Ambiente y Planeación propondrán un reglamento para el funcionamiento y operación de esta mesa, el cual deberá ser aprobado dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente Decreto.*

*Artículo 17°. **Espacios con actores públicos y privados** – Las Secretarías Distritales de Ambiente, Hábitat y Planeación podrán articular espacios con actores públicos y privados que permitan entre otros, desarrollar investigaciones, atender consultas técnicas, compartir información, realizar aportes y propiciar la implementación del plan de acción de la presente política.*

***PARÁGRAFO.:** Este espacio se podrá articularse con la Comisión Permanente del Código de Construcción de Bogotá, creada mediante el Acuerdo Distrital [20](#) de 1995; asimismo, con el Consejo Consultivo de Ambiente o Consejo Consultivo de Ordenamiento.*

*Artículo 18°. **Plan de Acción.** Está contemplado que: Dentro de los ocho (8) meses siguientes a la expedición del presente Decreto, la Secretaría Distrital de Planeación en concurrencia con las Secretarías Distritales de Ambiente y de Hábitat, en el marco de un proceso de socialización con los actores responsables de su ejecución, formulará el plan de acción que concrete los ejes, líneas de acción, responsables, metas e indicadores para dar cumplimiento a la Política que se adopta.*

PARÁGRAFO 1.- *El Plan de Acción deberá ser formulado en coordinación con las demás entidades del orden distrital. La Secretaría Distrital de Planeación, en aras de la efectiva implementación de la política, podrá invitar a las entidades del orden nacional que se consideren necesarias para el proceso. Asimismo, podrá tener en cuenta aportes desde los gremios de la construcción, la academia y la ciudadanía, entre otros.*

PARÁGRAFO 2.- *Dentro de los siguientes sesenta días hábiles (60) de formulado el plan de acción, se adoptará por Resolución de la Secretaría Distrital de Planeación.”*

4.2.15 Evaluaciones

De acuerdo con el parágrafo 2º, Seguimiento y Evaluación del Decreto Distrital 566 de 2014, la primera evaluación deberá desarrollarse en el semestre de cierre del año de cada administración a partir del año 2016.

4.2.16 Análisis actual de la política

Por no contar con los recursos económicos y humanos como también, la transversalización y definición de roles con las demás entidades responsables, para la implementación de la política; el desarrollo de la misma se ha estancado y es necesario generar los instrumentos y acciones que permitan consolidar los documentos pendientes a desarrollar que son indispensable para el desarrollo de la política. Además, se requiere voluntad política para implementarla en el sector público y privado.

4.2.17 Conclusiones generales

Se debe evaluar las dificultades para el desarrollo de la política de Ecurbanismo y tomar las acciones que faciliten su implementación. No obstante, se debe considerar que está en proceso de construcción y de definición de actores y responsables.

Se deben desarrollar mecanismos claros de financiación y/o rubros presupuestales, que permitan su implementación. Es importante identificar los recursos económicos suficientes, para poder implementar las acciones en los diferentes sectores públicos e idear estímulos económicos para los constructores privados.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Se espera que con la reglamentación de instrumentos de seguimiento en desarrollo se determine el nivel de cumplimiento.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

5 SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO

5.1 *Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015, Bogotá sin hambre*

5.1.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La PPSAN, Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá fue adoptada mediante el Decreto 508 de noviembre 6 de 2007 y se proyectó para ser implementada entre 2007 y 2015.

5.1.2 Problemática

La administración distrital a comienzos de los noventa busca responder a las tasas de morbilidad y mortalidad infantil por diarrea, infección respiratoria y desnutrición, y a la deficiencia de micronutrientes en la población. La preocupación central es la protección de la infancia y la nutrición.

Una década después, la mirada del problema se amplió para considerar la suficiencia, inocuidad y accesibilidad a los alimentos, y la vulnerabilidad alimentaria de la población en relación con problemáticas nutricionales independientes o concomitantes con patologías de alta prevalencia. Esto lleva hacia un esquema de gestión intersectorial con el que se obtienen resultados positivos en diversos aspectos, no obstante, la situación y la manera de abordarla continúan evolucionando.

Para 2007, con la formulación de la política² el problema central que se busca atender es la vulneración del derecho a la alimentación. La descripción de esta situación problema se amplía en el siguiente párrafo de los considerandos del Decreto 508 de 2007:

Que la desigual distribución de recursos, capacidades y oportunidades en cada uno de los eslabones de la cadena alimentaria y entre éstos, da lugar a diferentes posiciones sociales.

² Los textos extraídos de la problemática fueron seleccionados por el equipo de la Unidad Técnica de Apoyo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTA – CISAN) a finales de 2014, *ad portas* de la terminación del periodo establecido para su implementación, con el propósito de evaluar la coherencia y consistencia interna de la PPSAN de Bogotá y como parte de las acciones de acompañamiento de la SDP desde la Dirección de Políticas Sectoriales. Parte del análisis también fue desarrollado en este contexto, sin embargo, no se cerró un documento consensuado por lo que los planteamientos aquí consignados son responsabilidad de la DPS – SDP.

De acuerdo con la posición que ocupan, los individuos, las familias, los hogares o las localidades están expuestos a diferentes amenazas o factores de deterioro de la disponibilidad, el acceso, el consumo y el aprovechamiento, y de distinta manera. Por la misma razón, también difieren en cuanto a su vulnerabilidad y su capacidad de hacerles frente y superarlos o neutralizarlos³.

Se definen así los aspectos que darán lugar a los ejes estratégicos de la PPSAN ampliando la descripción del problema en cada uno de ellos:

Disponibilidad: «La estructura de abastecimiento de la ciudad, caracterizada por la segmentación de la oferta y la desigualdad en los patrones de disponibilidad según el canal de distribución»⁴.

Acceso: «El 66% de los hogares bogotanos tiene un gasto por persona en alimentos inferior al valor de la canasta básica recomendada, según los requerimientos nutricionales»⁵. Según el "Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en 2004 el costo de la canasta asciende a 1.07 salarios mínimos mensuales»⁶.

Consumo: «La alimentación de los hogares capitalinos dista mucho de ser suficiente en cantidad, adecuada en calorías y nutrientes, completa respecto de la contribución de los siete grupos de alimentos y balanceada en sus proporciones»⁷.

Aprovechamiento: «Se asiste a un proceso de transición nutricional que conjuga una doble carga de sobre-nutrición y desnutrición, con enfermedades infecciosas y enfermedades crónicas, no transmisibles»⁸.

5.1.3 Línea base de la política

En la formulación de la PPSAN no se estableció una línea base que diera lugar al desarrollo de un sistema de indicadores para mantener la trazabilidad de la política y sentar las bases de futuras evaluaciones. Es de manera posterior, con base en su estructura, que se han seleccionado los indicadores para su seguimiento en cada período de gobierno integrándolos al plan de desarrollo correspondiente.

³ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Decreto 508, Op. cit. Considerandos.

⁴ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Programa Bogotá Sin Hambre, Op. cit. p 77.

⁵ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Programa Bogotá Sin Hambre, Op. cit. p 81.

⁶ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Programa Bogotá Sin Hambre, Op. cit. p 83.

⁷ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Programa Bogotá Sin Hambre, Op. cit. p 86.

⁸ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Programa Bogotá Sin Hambre, Op. cit. p 92.

El documento técnico de soporte (DTS) de la política contiene un diagnóstico de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional en el Distrito Capital que ilustra la problemática con las cifras disponibles atendiendo al marco conceptual y teórico definido desde el enfoque de derechos y la caracterización del problema de seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito internacional. Estos últimos son los que fundamentan tanto la estructura como el ámbito y la estrategia de intervención de la PPSAN.

Algunos indicadores como la prevalencia de bajo peso al nacer que se emplean en el diagnóstico son considerados luego entre los indicadores seleccionados para el seguimiento, pero sin establecer condiciones de comparabilidad ni metas al respecto. Algunos aspectos de la descripción del problema, como la asimetría en la toma de decisiones sobre la compra de alimentos entre hombres y mujeres no disponen de indicadores y quedan sin tratamiento posterior.

5.1.4 Normatividad asociada

Los convenios y tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado colombiano, con todo el derecho consuetudinario, la doctrina y los informes que conllevan, preceden el marco normativo del derecho a la alimentación y el derecho correlativo al agua⁹ en Colombia. Su realización, es reconocida como condición para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos.

De otra parte, el DTS¹⁰ se sustenta en la Constitución Política y fallos y sentencias de la Corte Constitucional. En la Constitución se establecen obligaciones de protección a poblaciones vulnerables específicas a fin de asegurarles una alimentación adecuada. También la igualdad real y efectiva; la producción de alimentos y los recursos genéticos; los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia que integran el bloque de constitucionalidad de los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación y el derecho correlativo al agua, y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, la preservación de un medio ambiente sano y el acceso equitativo a los bienes y servicios básicos, se encuentran amparados.

En el desarrollo de la normatividad, en primer lugar, se adoptaron compromisos derivados de convenios y acuerdos suscritos en el marco del sistema de Naciones Unidas, enfocados a potenciar la relación virtuosa entre nutrición y salud, con énfasis en niños, niñas y mujeres

⁹ El DTS remite a una exposición detallada del ordenamiento jurídico que sustenta el derecho a la alimentación de la Defensoría del Pueblo, Delegada de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos: *Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública de alimentación a la luz del derecho a la alimentación. Cartilla instructiva para el diligenciamiento del instrumento de seguimiento y evaluación.*

¹⁰ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Programa Bogotá Sin Hambre, Op. cit.

gestantes y lactantes, en la década de los noventa. Un segundo abordaje, más integral y sistemático se hace con el Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital 1999 – 2003.

El Acuerdo 119 de 2004 por el cual se adopta el Plan Distrital de Desarrollo “*Bogotá sin indiferencia*” que integra entre sus políticas generales la seguridad alimentaria, y entre las políticas específicas de su Eje Social la alimentación como un derecho fundamental, marca un tercer momento.

En este punto el Concejo de Bogotá estipula los lineamientos de la política distrital mediante el Acuerdo 186 de 2005 y se expide el Decreto 315 de 2006 que adopta el PMASAB, Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá. Este instrumento del POT, Plan de Ordenamiento Territorial, para la planeación de los equipamientos a largo plazo se materializa con un alcance mayor al del POT al buscar la vinculación de los agentes públicos y privados a un Sistema Integrado de Abastecimiento de Alimentos. El PMASAB desarrolla el eje estratégico de disponibilidad de la PPSAN formulada posteriormente.

En el contexto nacional e internacional se destacan algunos referentes.

La Conferencia Internacional de Nutrición realizada en Roma en 1992 que reconoce el derecho de cada persona a acceder a una alimentación nutricionalmente balanceada y apta para el consumo humano, y el Plan de Acción para la Nutrición que involucró el compromiso de elaborar los Planes Nacionales con metas y objetivos medibles, marcan un comienzo.

El Conpes 2847 de 1996, Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996 - 2005, precedente del Distrital, y el Plan Decenal para la Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna 1998 – 2008, son referentes posteriores.

A su vez, el establecimiento de los ODM, Objetivos de Desarrollo del Milenio, como criterio para la elaboración de políticas públicas distritales, en especial el primero y el cuarto: erradicar la pobreza y el hambre, y reducir la mortalidad infantil, refuerza el compromiso en este mismo periodo. El séptimo objetivo: garantizar la sostenibilidad ambiental que tiene entre sus metas el acceso a agua potable y el saneamiento básico y la calidad de la vivienda, gana relevancia en el tema desde la mirada más amplia de la PPSAN de Bogotá en 2007.

También el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 reconoce la seguridad alimentaria como una de sus estrategias. Es así que en este periodo se adopta la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) mediante el Conpes 113 de 2008.

Vencido el horizonte de tiempo de los ODM en 2015, se mantiene la continuidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS – actualmente vigentes.

Otra normatividad asociada se relaciona a continuación:

Tabla 2

NORMA	DESCRIPCIÓN	ART.
Ley 10 de 1990	Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones.	4
Decreto 1396 de 1992	Por el cual se crea el Consejo Nacional de Apoyo a la Lactancia Materna y se dictan otras disposiciones	
Decreto 269 de 1993	Por medio del cual se crea y reglamenta el Comité Distrital de Apoyo a la Lactancia Materna	
Ley 100 de 1993	Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones	
Resolución 657 de 1998	Por la cual se modifica (Sic) la Resolución 0465 de 1998 y se adopta el esquema para el suministro de micronutrientes: hierro y ácido fólico en mujeres gestantes y madres lactantes, y de hierro en la población menor de 12 años de Santa Fe de Bogotá, D.C.	
Ley 175 de 2001	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.	
Acuerdo 86 de 2003	Por el cual se crea el sistema distrital de nutrición de Bogotá	
Decreto 190 de 2004	Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá	4 y 45
Resolución 68 de 2004 Alcalde Mayor	Crea el Subcomité operativo de Seguridad Alimentaria y Nutrición para el Programa Bogotá Sin Hambre en el Consejo Distrital de Política Social y reglamenta la posible creación de Subcomités Operativos Locales.	
Acuerdo 231 de 2006	Introdujo el uso de productos tradicionales andinos en los programas de apoyo alimentario y nutricional que adelanta la administración distrital con la población más vulnerable y se ordenó la prestación de asistencia técnica para la transformación, modernización, industrialización, comercialización y exportación de productos tradicionales andinos.	
Decreto 315 de 2006 Alcalde Mayor	Adopta el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá PMASAB, con el fin de incorporar y articular los equipamientos y vincular los agentes públicos y privados a un Sistema Integrado de Abastecimiento de Alimentos, estableciendo para su ejecución períodos de corto, mediano y largo plazo de ejecución entre 2010 y 2019.	
Decreto 512 de 2006 Alcalde Mayor	Amplía a 18 meses el plazo consagrado en el artículo 32 del Decreto Distrital 315 de 2006, para la formulación y adopción de los planes de regularización y manejo, de los equipamientos de abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria.	
Ley 1098 de 2006	Código de la Infancia y la Adolescencia	1

Decreto 40 de 2008 Alcalde Mayor	Modifica y complementa el Decreto Distrital 315 de 2006. Designa la nueva integración, funciones y régimen de sesiones del Consejo Directivo del PMASAB.	
Resolución 212 de 2008 de la SDDE	Establece el Reglamento de las Mesas Consultivas del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá - PMASAB.	
Resolución 78 de 2008 SDDE	Reglamenta el mecanismo de elección del representante de las organizaciones campesinas en el Consejo Directivo del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá Distrito Capital.	
Ley 1355 de 2009	Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención.	
Decreto 2055 de 2009 (junio 4) Ministerio de la Protección Social	Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN nacional.	

A la lista anterior se agregan numerosas Resoluciones tanto nacionales como distritales sobre inocuidad y regulación de tiendas escolares, entre otros, y la legislación y reglamentación de importaciones y exportaciones de alimentos o que afectan su producción y consumo.

5.1.5 Soportes de la construcción de la política

En 2004 se creó el Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria para el Programa «Bogotá sin Hambre», como instancia participativa de gestión, asesoramiento, concertación y evaluación de la Política Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional¹¹ en el Consejo Distrital de Política Social. Se contó así con participación del sector privado, la comunidad académica e internacional, las organizaciones sociales y la comunidad.

En lo territorial esta misma Resolución 68 de 2004 dispuso la articulación con los Consejos Locales de Política Social -CLOPS-, en los términos del Decreto Distrital 93 de 2004. Los Alcaldes Locales dentro de la conformación de éstos Consejos podían definir la creación y composición de los Subcomités Operativos Locales del Programa «Bogotá sin Hambre» y sus Mesas Temáticas, en función de las problemáticas locales a ser abordadas.¹²

¹¹ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C. Resolución 068 de 2004 «Por la cual se crea el Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Programa Bogotá sin Hambre en el Consejo Distrital de Política Social». Artículo 1.

¹² ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C. Resolución 068 de 2004 «Por la cual se crea el Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Programa Bogotá sin Hambre en el Consejo Distrital de Política Social». Artículo 8.

Esta estructura dio soporte a la formulación de la política y se mantuvo en la etapa de implementación.

Así mismo, el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 186 de 2005 estipuló los lineamientos para garantizar la sostenibilidad y perdurabilidad en el tiempo de las estrategias, programas y acciones, señalando entre los principios la participación comunitaria¹³, y entre los factores de sostenibilidad de la política la participación ciudadana y comunitaria¹⁴.

Finalmente, en los considerandos del Decreto de adopción se afirma que para la formulación de la PPSAN además de entrevistas a expertos se efectuó la caracterización de los problemas socialmente relevantes que amenazan, vulneran o restringen el derecho a la alimentación en cada uno de los eslabones de la cadena alimentaria; y se desarrollaron talleres y conversatorios para procurar la articulación de las expectativas y las visiones de los servidores públicos y distintos referentes de opinión, en torno al contenido estratégico de la política.

Dicho ejercicio se nutrió de los resultados de los debates con distintos públicos sobre la dinámica de la cadena alimentaria en Bogotá y la región y sobre las alternativas para hacer frente a los problemas identificados en el abastecimiento.¹⁵

En cuanto a la documentación empleada, el diagnóstico contenido en el DTS de la política se sustenta en el DTS del Plan Maestro de Abastecimiento¹⁶ y estadísticas de comercio exterior del DANE; en documentos de análisis sobre empleo, ingresos, gastos e inclusión social de la Secretaría de Hacienda y del entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital¹⁷, además de las encuestas de Capacidad de Pago y Calidad de Vida también lideradas por esta última entidad. También se emplean documentos de la entonces Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos¹⁸, PROFAMILIA y la Secretaría Distrital de Salud, además de la Encuesta de situación nutricional del ICBF.

¹³ CONCEJO DE BOGOTÁ. Acuerdo 186 de 2005. Artículo 3.

¹⁴ CONCEJO DE BOGOTÁ. Acuerdo 186 de 2005. Artículo 6.

¹⁵ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C. Decreto 508 de 2007 (noviembre 06) «Por el cual se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015, Bogotá sin hambre»

¹⁶ BOGOTÁ SIN HAMBRE, UNIDAD EJECUTIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS (UESP), Nutrir a precio justo. Soporte técnico del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá. Bogotá, 2005. Inédito. En: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Programa Bogotá Sin Hambre, Op. cit. p 37.

¹⁷ Secretaría Distrital de Planeación en la actualidad.

¹⁸ Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) en la actualidad.

5.1.6 Plan de acción

El Decreto 508 de 2007 determina que «La implementación de la política en el ámbito territorial procederá a través del “Plan Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional” y de los “Planes Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, para periodos de cuatro años.»¹⁹. En efecto la UTA-CISAN, Unidad Técnica de Apoyo a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, ha desarrollado un plan de acción para cada periodo de gobierno y los Consejos Locales de Seguridad Alimentaria formularon planes de acción locales. Actualmente los planes de acción locales se encuentran desactualizados.

A continuación, se clasifican las líneas de acción establecidas para el plan de gobierno Bogotá Humana:

Tabla 3

Línea de trabajo (D 508/2007, art. 15-18)	Acciones estratégicas (Plan de acción cuatrienio 2012 – 2016 elaborado por la UTA – CISAN)	Tipo de acción
Eje estratégico a) Disponibilidad de alimentos suficientes, nutricional y culturalmente adecuados e inocuos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias para el consumo humano.		
a. fortalecimiento de la producción regional de alimentos y de la economía campesina.	Mejoramiento de la producción regional de alimentos a través de la ejecución del PMASAB, el desarrollo de la estrategia de comercialización de mercados campesinos.	Financiera recursos asociados
	Promoción de instrumentos para la adopción de buenas prácticas agroecológicas sostenibles por parte de los productores campesinos.	Financiera recursos asociados
b. Protección de los recursos hídricos	Gestión integral y regional del recurso hídrico, a través de la formulación de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas del D.C., conjuntamente con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y la Unidad Administrativa Especial del sistema de parques nacionales naturales.	Acciones regulatorias normativas
c. promoción de la integración regional	Diseño y desarrollo de estrategias regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional mediante acuerdos y convenios con los departamentos de la Región Central.	Financiera recursos asociados
d. consolidación del abastecimiento en las localidades del Distrito Capital.	Construcción y puesta en marcha de tres plazas logísticas.	Financiera recursos asociados
	Estrategia de información y vinculación de los actores del abastecimiento de alimentos en los territorios urbanos y rurales al plan maestro de Abastecimiento de alimentos para Bogotá.	Financiera recursos asociados
e. provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos.	Acompañamiento a los actores de la cadena de abastecimiento de alimentos para la aplicación de la normatividad sanitaria nacional vigente sobre inocuidad de los alimentos.	Acciones regulatorias normativas
Eje estratégico b) Acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable en forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades.		

¹⁹ D508/2007, art. 25



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

a. Abastecimiento de alimentos a precio justo.	Generación de instrumentos de información al consumidor sobre precios y oferta de alimentos.	Informativas estudios o investigaciones
	Reducción de intermediarios innecesarios que no agregan valor al producto.	Financiera recursos asociados
b. extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en la ciudad y adopción de tecnologías y prácticas para garantizar agua potable en la ruralidad del D.C.		Financiera recursos asociados
c. Apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional.	Entrega de apoyos alimentarios en las distintas modalidades de atención.	Financiera recursos asociados
	Articulación de las diferentes modalidades de atención alimentaria con acciones de educación, salud, seguimiento nutricional, saneamiento básico y entornos saludables, con el propósito de generar procesos que garanticen desarrollo humano y corresponsabilidad.	Financiera recursos asociados
	Implementación y seguimiento de los programas de saneamiento básico (agua potable, manejo de residuos sólidos y líquidos, control de plagas, limpieza y desinfección) en las modalidades de atención alimentaria.	Financiera recursos asociados
	Aplicación y seguimiento de las buenas prácticas de manufactura en todas las modalidades de atención alimentaria.	Acciones regulatorias normativas
d. promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos.	Capacitación a población vulnerable de acuerdo a necesidades y vocación en labores u oficios y emprendimiento empresarial.	Financiera recursos asociados
	Fortalecimiento de iniciativas sociales y productivas alrededor de la cadena agroalimentaria a través del apoyo técnico, tecnológico y económico.	Financiera recursos asociados
e. promoción de procesos productivos de autoconsumo de alimentos de calidad e inocuidad a nivel urbano y rural en el D.C.		Financiera recursos asociados
f. promoción de prácticas de agricultura urbana.	Capacitación - formación en técnicas agrícolas urbanas, agricultura ecológica, buenas prácticas agrícolas, etc. de acuerdo a intereses comunitarios.	Financiera recursos asociados
	Fomento de asociación o alianzas comunitarias para el intercambio de productos alimenticios y saberes en relación con la seguridad alimentaria y nutricional.	Organizativas cambios institucionales

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

	Fortalecimiento de iniciativas sociales y productivas alrededor de la cadena agroalimentaria a través del apoyo técnico, tecnológico y económico.	Financiera recursos asociados
Eje estratégico c) Prácticas de alimentación y modos de vida saludables en el marco de la diversidad cultural.		
a. Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable.	Armonización de instrumentos normativos, jurídicos y administrativos que protejan la lactancia materna y la alimentación infantil saludable. Vigilancia y control de la comercialización de los sucedáneos de la leche materna y los productos relacionados.	Acciones regulatorias normativas
	Establecimiento de espacios y condiciones adecuadas para garantizar la práctica de la lactancia materna y la alimentación infantil saludable, en el ámbito familiar, comunitario e institucional. Movilización en torno a la lactancia materna y la alimentación infantil saludable. Inclusión de pautas de alimentación saludable en todas las modalidades que brindan atención alimentaria a niños y niñas menores de 2 años	Financiera recursos asociados
b. Promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física.	Generación de espacios y estrategias que promuevan la alimentación saludable y la actividad física en el Distrito Capital. Diseño y desarrollo de estrategias de educación y comunicación para la promoción de la alimentación y nutrición saludables y la práctica de actividad física en todas las etapas del ciclo vital humano.	Financiera recursos asociados
	Diseñar y desarrollar estrategias de comunicación para la promoción de la alimentación y nutrición saludables.	Financiera recursos asociados
c. Protección y promoción de los derechos del consumidor.	Reglamentación y/o aplicación de normas que garanticen los derechos del consumidor	Acciones regulatorias normativas
d. reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de los alimentos.		Financiera recursos asociados
Eje estratégico d) Nutrición y Entornos saludables.		
a. Promoción de entornos saludables	Fortalecimiento e implementación de la estrategia de entornos saludables, incluida la calidad del agua y aire, en los ámbitos escolar, familiar y laboral. Diseño e implementación de estrategias y acciones para el fortalecimiento de los planes de saneamiento básico. Fortalecimiento del programa distrital de reciclaje.	Financiera recursos asociados
b. Prevención, detección temprana, manejo y control de alteraciones nutricionales, según ciclo vital.	Implementación y seguimiento de las normas técnicas de detección temprana de alteraciones y guías de atención en eventos relacionados con Nutrición. Fortalecimiento de la vigilancia de la situación nutricional por etapa del ciclo vital	Financiera recursos asociados

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

	Diseño e implementación del programa distrital para la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes.	
Líneas de acción transversales a todos los ejes		
Intercesión a favor de políticas públicas en función de la seguridad alimentaria y nutricional.		Informativas estudios o investigaciones
Vigilancia de la seguridad alimentaria y nutricional	Fortalecimiento y expansión desde el sector salud de la vigilancia nutricional en menores de 10 años, escolares, gestantes, persona mayor y adulto sano en el D.C. y eventos de interés como el bajo peso y la mortalidad por desnutrición en menores de cinco años.	Informativas estudios o investigaciones
Información, educación y comunicación.		
Investigación.		Informativas estudios o investigaciones
Seguimiento y evaluación	Evaluación y ajuste de políticas, planes y programas	Informativas estudios o investigaciones

Fuente: Extraído del Mapa SAN elaborado con la UTA – CISAN.

En el Boletín de la Dirección de Políticas Sectoriales de la SDP de diciembre de 2014 se relacionaron los programas y proyectos del plan de desarrollo Bogotá Humana con metas que puede considerarse que aportan a alguna de las líneas de acción de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá 2007 – 2015²⁰.

Algunas conclusiones se corresponden con lo observado en la Tabla anterior en razón a que el Plan de Acción de la política es elaborado por la UTA – CISAN de manera posterior al Plan de Desarrollo buscando las metas de éste que aportan a la política.

En primer lugar, llaman la atención las líneas de acción para las cuales no se identificaron ni programas ni proyectos puesto que no contarían con recursos de inversión.

En el Eje Estratégico 2 sobre el acceso a alimentos y agua, esta situación se presenta en el literal *e. promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos de calidad e inocuidad a nivel urbano y rural en el D.C.* En el literal *b. extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en la ciudad y adopción de tecnologías y prácticas*

²⁰ SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. “Política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2007 – 2015”. Serie de boletines de asistencia técnica y acompañamiento en el ciclo de las políticas públicas del D.C.: la SDP en el desarrollo del ciclo de política pública. Publicación periódica de la Subsecretaría de planeación socioeconómica – Dirección de políticas sectoriales. Diciembre de 2014. p 34 – 38.

para garantizar agua potable en la ruralidad del D. C., a diferencia del anterior, existen acciones del Distrito solo que no hay una articulación directa con la implementación de la PPSAN y éstas se mantienen fuera del seguimiento de la CISAN.

En el Eje Estratégico 3, sobre prácticas de alimentación y modos de vida saludables, no se identificaron programas ni proyectos para la línea de acción *d. reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos*. En las líneas de acción transversales *intercesión a favor de políticas públicas en función de la seguridad alimentaria y nutricional; información, educación y comunicación, e investigación*, no se identificaron proyectos de inversión que aportaran a su implementación.

El Eje Estratégico 4 sobre nutrición y entornos saludables, en cambio, se encuentra cubierto por los proyectos a cargo del sector salud.

Más allá de este balance, numerosas actividades desarrolladas por la administración distrital constituyen avances en líneas de acción de la PPSAN aun cuando su origen y desarrollo no se halle en la política como tal²¹. Esta gestión, por tanto, pierde visibilidad. Adicionalmente, se dificulta incidir en dichas dinámicas existiendo entonces muchos aspectos vitales para la garantía del derecho a la alimentación que se salen de la órbita de acción de quien coordina la implementación de la política.

Esto último también sucede con las *acciones de promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos*²²

²¹ Por ejemplo, la disponibilidad y acceso a agua potable, y el subsidio del mínimo vital de agua, que contribuyen en la garantía del derecho a la alimentación por ser el derecho al agua un derecho conexo al derecho a la alimentación, se encuentran fuera de la órbita de la coordinación de la política y no se registran dentro del plan de acción.

En efecto, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá garantiza las coberturas dentro del perímetro urbano desde su actividad misional y con anterioridad al surgimiento de la política. Es de anotar que la convocatoria a esta entidad como integrante de la UTA – CISAN ha sido regularmente infructuosa.

A su vez, la apuesta por disminuir el gasto de servicio público de acueducto garantizando el derecho al mínimo vital de agua, con el suministro de 6 metros cúbicos a usuarios de estratos 1 y 2, hizo parte del proyecto prioritario de Progresividad en las tarifas de servicios públicos del plan de desarrollo Bogotá Humana. Con la modificación de la estructura de subsidios se buscó la inclusión social aumentando además la disponibilidad del ingreso de las familias más pobres.

La erradicación de la pobreza, la inclusión social y la seguridad alimentaria se encuentran ligadas de manera estrecha.

²² Línea de acción d) del eje estratégico b) de la PPSAN de Bogotá.

5.1.7 Metas e indicadores.

El estado y comportamiento de los indicadores de esta política se analizó en el Boletín de diciembre de 2014 de la Dirección de Políticas Sectoriales donde se documentó el acompañamiento realizado a la misma. A continuación se presentan algunos apartes²³.

Dentro del actual estado del arte se pueden considerar como centrales los indicadores empleados en los balances de la PPSAN que a su vez son los indicadores de ciudad o de impacto sobre el tema, adoptados en los dos planes de desarrollo formulados y ejecutados dentro del periodo de tiempo de implementación de la misma.

En primer lugar, por ser el estado nutricional la expresión por excelencia del aprovechamiento y utilización biológica de los alimentos de un individuo, y “también el resultado último de la interacción de las acciones u omisiones de los diferentes actores presentes en los eslabones de la cadena alimentaria”²⁴, sus indicadores dan cuenta en buena medida del impacto de la PPSAN.

Como se señala en los balances de la política, “El estado nutricional es un indicador de calidad de vida de las poblaciones, en cuanto refleja el desarrollo físico, intelectual y emocional de los individuos, íntimamente relacionados con su estado de salud y determinantes alimentarios, sociales, económicos, ambientales y culturales, que afectan de forma diferencial a las personas a lo largo de su ciclo vital”²⁵.

Los indicadores empleados en relación con el estado nutricional son prevalencia de desnutrición global en niños y niñas menores de cinco años, prevalencia de bajo peso al nacer y tasa por 100.000 de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años.

En relación con las buenas prácticas de alimentación y hábitos de vida saludables, determinantes del estado nutricional, los indicadores son el periodo de lactancia materna exclusiva, y el índice de personas de 13 años y más con tendencia al sedentarismo (que incluye los inactivos y poco activos).

²³ SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. “Política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2007 – 2015”. Serie de boletines de asistencia técnica y acompañamiento en el ciclo de las políticas públicas del D.C.: la SDP en el desarrollo del ciclo de política pública. Publicación periódica de la Subsecretaría de planeación socioeconómica – Dirección de políticas sectoriales. Diciembre de 2014.

²⁴ COMISIÓN INTERSECTORIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (CISAN). Seguimiento de la implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá D.C. 2007 – 2015: Balance 2011. p 2.

²⁵ COMISIÓN INTERSECTORIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (CISAN). Seguimiento de la implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá D.C. 2007 – 2015. Balances 2010, 2011 y 2012.

Por último, la Encuesta Distrital de Demografía y Salud, EDDS – 2011 dio inicio a la medición del Grado de inseguridad alimentaria moderada y severa, que da cuenta de los problemas de acceso a los alimentos de los hogares en la ciudad.

En cuanto a los indicadores del plan de acción de la política y los indicadores del plan de desarrollo relacionados a nivel de programas y proyectos en algunos casos se dispone de información, y en otros, está establecida la necesidad de medir los impactos, productos o procesos sin contar con los mecanismos.

En los siguientes cuadros se extraen los indicadores que fueron asociados a las líneas de acción de cada eje estratégico de la política en el mapa SAN elaborado con la UTA-CISAN. Allí también pueden observarse los vacíos de información. Se resaltan en naranja los indicadores de impacto empleados en los informes de seguimiento que ya se mencionaron.

Tabla 4. Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá. Indicadores asociados a las líneas de trabajo del Eje estratégico a. Disponibilidad de alimentos y agua

Líneas de trabajo de la política SAN	Plan de acción política SAN 2012 - 2016	Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana	
	Indicadores de seguimiento	Indicadores de impacto de los programas	Indicadores de las metas de resultado y/o gestión de los proyectos prioritarios
a. fortalecimiento de la producción regional de alimentos y de la economía campesina.	1. Número de productores campesinos articulados al sistema público distrital de abastecimiento	Grado de inseguridad alimentaria moderada y severa.	Número de productores campesinos articulados al sistema público distrital de abastecimiento.
	2. Productores vinculados a mercados campesinos	Toneladas de alimentos producidos en zona rural de Bogotá mediante procesos de reconversión productiva.	Número de veredas con oferta campesina articulada en escenarios públicos y privados de la demanda alimentaria distrital.
	3. Volumen de alimentos comercializados en los mercados campesinos		Número de unidades familiares de economía campesina apoyadas en actividades de reconversión productiva.
	4. Total de ventas realizadas en los mercados campesinos		Número de familias campesinas con sistemas productivos afines a la conservación de la biodiversidad, los suelos y el agua.
	Toneladas de alimentos producidos en zona rural de Bogotá mediante procesos de reconversión productiva.		
	Número de familias campesinas en proceso de reconversión de sistemas productivos afines a la conservación de la biodiversidad, los suelos y el agua.	Número de hectáreas recuperadas ecológicamente/cuenca urbano-rural.	Número de familias campesinas con sistemas productivos afines a la conservación de la biodiversidad, los suelos y el agua.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

b. Protección de los recursos hídricos	Número de hectáreas recuperadas por microcuenca abastecedora de acueductos veredales.		Número de hectáreas recuperadas por microcuenca abastecedora de acueductos veredales.
c. promoción de la integración regional	Alianzas público regionales constituidas y formalizadas para el mejoramiento del abastecimiento.		
d. consolidación del abastecimiento en las localidades del Distrito Capital.	Número de equipamientos logísticos adecuados para el abastecimiento alimentario.	Grado de inseguridad alimentaria moderada y severa.	Porcentaje de servicios y del área de la plataforma efectivamente usada.
	Número de establecimientos comerciales de alimentos, que hacen uso de los servicios del plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria para Bogotá		Plaza Logística construida.
	Número de plazas de mercado articuladas al sistema de redes de abastecimiento de la ciudad		Número de minoristas de Corabastos y pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario vinculados al programa del sistema público distrital de abastecimiento.
	Número de establecimientos comerciales de alimentos, que hacen uso de los servicios del plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria para Bogotá		Número de plazas de mercado que cumplen las normas de sismo resistencia/ número total de plazas de mercado
			Porcentaje de las plazas públicas de mercado con plan de manejo integral de residuos sólidos
			Número de plazas de mercado articuladas al sistema de redes de abastecimiento de la ciudad
e. provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos.	Número de establecimientos comerciales de alimentos, que hacen uso de los servicios del plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria para Bogotá		

Fuente: Mapa SAN elaborado por la UTA – CISAN. Elaboración propia.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

Tabla 5 Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá. Indicadores asociados a las líneas de trabajo del Eje estratégico b. Acceso a los alimentos y el agua

Líneas de trabajo de la política SAN	Plan de acción política SAN 2012 - 2016	Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana	
	Indicadores de seguimiento	Indicadores de impacto de los programas	Indicadores de las metas de resultado y/o gestión de los proyectos prioritarios
a. Abastecimiento de alimentos a precio justo.	Porcentaje de avance en la implementación del sistema de información de precios de alimentos	Grado de inseguridad alimentaria moderada y severa.	Porcentaje de avance en la implementación del sistema de información de precios de los alimentos.
	1. Volumen de alimentos comercializados en los mercados campesinos 2. Total de ventas realizadas en los mercados campesinos		
b. Apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional.	Acción estratégica 1 1. Número de acciones de educación, salud, seguimiento nutricional, saneamiento básico y entornos saludables desarrolladas en las diferentes modalidades de atención alimentaria. 2. Número de grupos que participan en procesos de educación personalizadas con una duración mayor o igual a 4 horas 3. Número de personas que participan en procesos de educación personalizada con una duración mayor o igual a 4 horas.	Cobertura neta en educación, en el rango de población de 5 a 21 años por estratos para Bogotá D.C.	Número de estudiantes de colegios oficiales beneficiados con alimentación escolar.
	Acción estratégica 2 1. Acciones de monitoreo y control para verificación del cumplimiento de los planes de saneamiento básico sobre el total de modalidades de atención		Número de niños, niñas y adolescentes con jornada de 40 horas semanales.



	<p>alimentaria de las diferentes entidades.</p> <p>2. No de personas beneficiarias a través de las estrategias de sensibilización e información sobre los programas de saneamiento básico</p> <p>Acción estratégica 3</p> <p>1. Acciones de monitoreo y control para verificación del cumplimiento de las Buenas prácticas de manufactura sobre el total de modalidades de atención alimentaria de las diferentes entidades.</p> <p>2. No de personas beneficiarias a través de las estrategias de sensibilización e información sobre las buenas prácticas de manufactura.</p>	<p>Porcentaje de niños y niñas de primera infancia atendidos integralmente.</p>	<p>Porcentaje de niños y niñas atendidos con alimentación</p>
	<p>Apoyos alimentarios diarios entregados mensualmente</p>	<p>Grado de inseguridad alimentaria moderada y severa.</p>	<p>Número de personas vulnerables beneficiadas con cupo de apoyo alimentario</p>
		<p>1. Porcentaje de personas que alguna vez se han sentido discriminadas. 2. Tasa de trabajo infantil en el Distrito Capital. 3. Tasa de trabajo en adolescentes.</p>	<p>Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida en calle protegidos</p>
<p>c. Promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos.</p>	<p>Número de personas capacitadas de acuerdo a necesidades y vocación en labores u oficios y emprendimiento empresarial.</p>		
	<p>Porcentaje de desarrollo en la consolidación de la red de agricultores urbanos y periurbanos en Bogotá</p>	<p>Grado de inseguridad alimentaria moderada y severa.</p>	<p>Porcentaje de desarrollo en la consolidación de la red de agricultores urbanos y periurbanos en Bogotá.</p>
<p>d. Provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos.</p>	<p>Porcentaje de desarrollo en la consolidación de la red de agricultores urbanos y periurbanos en Bogotá</p>		

e. Promoción de prácticas de agricultura urbana.	Porcentaje de desarrollo en la consolidación de la red de agricultores urbanos y periurbanos en Bogotá		Porcentaje de desarrollo en la consolidación de la red de agricultores urbanos y periurbanos en Bogotá.
	Número de personas orientadas técnicamente o capacitadas en técnicas de siembra y manejo de agricultura integral, según los lineamientos establecidos por el Jardín Botánico.	Número de hectáreas recuperadas ecológicamente/cuenca urbano-rural.	Número de investigaciones aplicadas para la conservación y el uso sostenible.
	Porcentaje de avance en el establecimiento y fortalecimiento de un espacio demostrativo de agricultura urbana y fachadas verdes		

Fuente: Mapa SAN elaborado por la UTA – CISAN. Elaboración propia.

NOTA TÉCNICA: Los indicadores definidos en el Plan de Acción de la Política, para el caso de la SED se encuentran inmersos dentro de las acciones que se desarrollan y aportan para garantizar el suministro de alimentación escolar acorde con las metas del Plan de Desarrollo y cada proyecto de inversión.

Tabla 6. Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá. Indicadores asociados a las líneas de trabajo del Eje estratégico c. Prácticas de alimentación y modos de vida saludables

Línea de trabajo de la política SAN	Plan de acción política SAN 2012 - 2016	Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana	
	Indicadores de seguimiento	Indicadores de impacto de los programas	Indicadores de las metas de resultado y/o gestión de los proyectos prioritarios
a. Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable.	Apoyos alimentarios diarios entregados mensualmente	Porcentaje de niños y niñas de primera infancia atendidos integralmente.	Número de madres gestantes y lactantes atendidas en el servicio de ámbito familiar.
		Tasa por 100.000 de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años	Mediana de la duración de lactancia materna exclusiva
			No. De territorios con estrategias integradas/ No. Territorios en operación *100
b. Promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física.		Porcentaje de personas de 13 años y más con tendencia al sedentarismo (que incluye los inactivos y los poco activos).	Número de personas que acceden anualmente a la oferta deportiva en diferentes disciplinas.
		Prevalencia de bajo peso a nacer	No. De territorios con estrategias integradas/ No. Territorios en

			operación *100
	Porcentaje de desarrollo en la consolidación de la red de agricultores urbanos y periurbanos en Bogotá	Grado de inseguridad alimentaria moderada y severa.	Porcentaje de desarrollo en la consolidación de la red de agricultores urbanos y periurbanos en Bogotá.
c. Protección y promoción de los derechos del consumidor.			Número de establecimientos institucionales, comerciales e industriales intervenidos

Fuente: Mapa SAN elaborado por la UTA – CISAN. Elaboración propia.

Tabla 7. Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá. Indicadores asociados a las líneas de trabajo del Eje estratégico de. Nutrición y entornos saludables

Líneas de trabajo de la política SAN	Plan de acción política SAN 2012 - 2016	Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana	
	Indicadores de seguimiento	Indicadores de impacto de los programas	Indicadores de las metas de resultado y/o gestión de los proyectos prioritarios
a. Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable.	Apoyos alimentarios diarios entregados mensualmente	Porcentaje de niños y niñas de primera infancia atendidos integralmente.	Número de madres gestantes y lactantes atendidas en el servicio de ámbito familiar.
a. Promoción de entornos saludables	1. Productores vinculados a mercados campesinos 2. Volumen de alimentos comercializados en los mercados campesinos. 3. Total de ventas realizadas en los mercados campesinos	Número de suscriptores en riesgo actual por consumo de agua no potable	Mapas de riesgos elaborados
			Número de puntos de red y de acueducto del Distrito capital vigilados
		Tasa por 100.000 de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años	Estrategia implementada
b. Prevención, detección temprana, manejo y control de alteraciones nutricionales, según ciclo vital.			No. De territorios con estrategias integradas/ No. Territorios en operación *100

Fuente: Mapa SAN elaborado por la UTA – CISAN. Elaboración propia.

Tabla 8. Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá. Indicadores asociados a las líneas de acción transversal

Líneas de trabajo de la política SAN	Plan de acción política SAN 2012 - 2016	Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana	
	Indicadores de seguimiento	Indicadores de impacto de los programas	Indicadores de las metas de resultado y/o gestión de los proyectos prioritarios
Línea de acción transversal: Intercesión a favor de políticas públicas en función de la seguridad alimentaria y nutricional.			
Línea de acción transversal: Investigación.			
Línea de acción transversal: vigilancia de la seguridad alimentaria y nutricional		Prevalencia de desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años.	Número de personas vulnerables beneficiadas con cupo de apoyo alimentario.
		Grado de inseguridad alimentaria moderada y severa.	
		Porcentaje de personas que alguna vez se han sentido discriminadas. Tasa de trabajo infantil en el Distrito Capital. Tasa de trabajo en adolescentes.	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida en calle atendidos
			Número de familias con acciones de salud pública en los micro territorios
			Número de estudiantes de colegios oficiales beneficiados con alimentación escolar.
Seguimiento y evaluación	Documento de evaluación y ajuste del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos	Grado de inseguridad alimentaria moderada y severa.	Porcentaje de avance en la implementación del sistema de información de precios de los alimentos.

Fuente: Mapa SAN elaborado por la UTA – CISAN. Elaboración propia.

Pese a que se logra la vinculación efectiva de indicadores de impacto, resultado y gestión en general para todas las líneas de trabajo, se debe tener en cuenta que esta no obedece a un análisis causal ni ofrece aún una visión de conjunto y sistemática de la política para la toma de decisiones.

La debilidad en el diseño de algunos indicadores es otro aspecto a mejorar. A manera de ejemplo, el «Volumen de alimentos comercializados en los mercados campesinos» y «Toneladas de alimentos producidos en la zona rural de Bogotá mediante procesos de reconversión productiva», tienen procedimientos de medición no consolidados que dificultan un seguimiento confiable, o dan cuenta de una gestión que se encuentra en proceso de consolidación incluso en aspectos como la precisión de las competencias de las entidades al respecto.

5.1.8 Análisis financiero

Los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo Bogotá Humana de los cuales se identificaron metas cuyo cumplimiento hace parte de la implementación de alguna de las líneas de acción de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá 2007 – 2015 se relacionan en las siguientes tablas²⁶. Se resalta en *Programa soberanía y seguridad alimentaria y nutricional* que tiene acciones en todos los ejes de la política conforme a la razón de ser de su formulación.

Tabla 9. Proyectos de inversión del PDD Bogotá Humana según línea de trabajo del Eje Estratégico a de la PPSAN a la cual aporta.

Línea de trabajo	Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana		
	Programa	Proyecto prioritario	Proyecto de inversión
a. Fortalecimiento de la producción regional de alimentos y de la economía campesina.	Ruralidad Humana	Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital.	709. Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital.
	Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional	Disponibilidad y acceso de alimentos en el mercado interno a través del abastecimiento.	736. Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento.
	Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica	Conocimiento para el uso sostenible de la biodiversidad.	821. Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas

²⁶ SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. “Política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2007 – 2015”. Serie de boletines de asistencia técnica y acompañamiento en el ciclo de las políticas públicas del D.C.: la SDP en el desarrollo del ciclo de política pública. Publicación periódica de la Subsecretaría de planeación socioeconómica – Dirección de políticas sectoriales. Diciembre de 2014. p 34 – 38.



	principal y de los espacios de agua.		urbanos y de las áreas rurales del Distrito Capital.
b. Protección de los recursos hídricos		Recuperación y renaturalización de los espacios del agua.	821. Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y de las áreas rurales del Distrito Capital.
c. Promoción de la integración regional	*	*	*
d. consolidación del abastecimiento en las localidades del Distrito Capital.	Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional	Disponibilidad y acceso de alimentos en el mercado interno a través del abastecimiento.	736. Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento.
		Fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado	431. Fortalecimiento del sistema Distrital de Plazas de mercado
e. Provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos.		Agricultura urbana y periurbana.	754. Agricultura urbana y periurbana

Fuente: Extraído del Mapa SAN elaborado con la UTA – CISAN.

En el eje estratégico 1 se identifican recursos de inversión para todas las líneas de acción. En la línea de trabajo c. aun cuando no se registra un programa o proyecto directamente, se materializó la Región Administrativa de Planificación Especial, RAPE – Región Central, mediante el proyecto 799 Fortalecimiento Institucional para la Integración Regional. La RAPE representa un importante hito en la integración regional y la seguridad alimentaria es uno de los puntos centrales en la agenda a desarrollar.

Tabla 10. Proyectos de inversión del PDD Bogotá Humana según línea de trabajo del Eje Estratégico b de la PPSAN a la cual aporta.

Línea de trabajo	Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana		
	Programa	Proyecto prioritario	Proyecto de inversión
a. Abastecimiento de alimentos a precio justo.	Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional	Disponibilidad y acceso de alimentos en el mercado interno a través del abastecimiento.	736. Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento.
b. Extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en la ciudad y adopción de tecnologías y prácticas para garantizar agua potable en la ruralidad del D. C.	*	*	*
c. Apoyo alimentario a poblaciones en condición	Construcción de saberes, educación	Garantía del derecho con calidad y gratuidad.	897. Niños y niñas estudiando



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

de vulnerabilidad alimentaria y nutricional.	incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender.	Jornada educativa única para la excelencia académica y la formación integral.	889. Jornada educativa única para la excelencia académica y la formación integral, y jornadas únicas.
	Garantía del Desarrollo Integral de la primera Infancia	Creciendo Saludables	901 Pre jardín, Jardín y Transición. Preescolar de Calidad en el Sistema Educativo Oficial
	Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia diversidad o etapa del ciclo vital	Aumento de capacidades y oportunidades incluyentes	722 Protección, prevención y atención integral a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida en calle y pandilleros en condición de fragilidad social.
	Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional	Apoyo alimentario y nutricional inocuo y seguro, acorde con la diversidad étnica y cultural y con enfoque poblacional.	730 Alimentando capacidades: Desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad.
d. Promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos.		Agricultura urbana y periurbana.	754 Agricultura urbana y periurbana
e. Promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos de calidad e inocuidad a nivel urbano y rural en el D.C.	*	*	*
f. Promoción de prácticas de agricultura urbana.	Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios de agua.	Conocimiento para el uso sostenible de la biodiversidad.	863. Intervención territorial para el mejoramiento de la cobertura vegetal del D.C.
	Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional	Agricultura urbana y periurbana.	754. Agricultura urbana y periurbana

Fuente: Extraído del Mapa SAN elaborado con la UTA – CISAN.

En el eje estratégico 2 de la política de igual modo se observa inversión en las líneas de trabajo a, c, d y f. Particularmente en lo que se refiere al literal c. *Apoyo alimentario a*

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional se vincula cuatro programas del PDD con distintas modalidades de atención.

La ausencia de información en la línea de trabajo b. indica una falta de articulación en el tema, pero no una falta de inversión. El sector hábitat invierte de manera continua para mantener la cobertura en el abastecimiento de agua. La iniciativa de garantizar el mínimo vital para los estratos 1 y 2 es un aporte adicional a esta línea de acción desarrollada en dicho periodo de gobierno.

La línea de trabajo e. *promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos de calidad e inocuidad a nivel urbano y rural en el D.C.* no se ve reflejada en la inversión. Este se ha tratado como un tema transversal que se considera en los términos de referencia de contratos como los que hacen entrega de apoyos alimentarios.

Tabla 11. Proyectos de inversión del PDD Bogotá Humana según línea de trabajo del Eje Estratégico c. de la PPSAN a la cual aporta.

Línea de trabajo	Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana		
	Programa	Proyecto prioritario	Proyecto de inversión
a. Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable.	Garantía del Desarrollo Integral de la primera Infancia	Creciendo Saludables	735 Desarrollo integral de la primera infancia en Bogotá
	Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad.	Salud para el buen vivir	869. Salud para el Buen Vivir
b. Promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física.	Ejercicio de las libertades culturales y deportivas.	Cotidianidad libre y activa.	771. La recreación, el deporte y la actividad física incluyente, equitativa y no segregada. 814. Bogotá Participativa
	Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional	Agricultura urbana y periurbana.	754. Agricultura urbana y periurbana
	c. Protección y promoción de los derechos del consumidor.	Bogotá humana ambientalmente saludable	Salud Ambiental
d. Reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos.	*	*	*

Fuente: Extraído del Mapa SAN elaborado con la UTA – CISAN.

En las líneas de trabajo del eje 3 es central pero no exclusiva la inversión del sector salud. También se observa inversión en tres de las cuatro líneas de trabajo. Sobre el

reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos no se ha logrado hacer énfasis desde la política.

Tabla 12. Proyectos de inversión del PDD Bogotá Humana según línea de trabajo del Eje Estratégico 4 de la PPSAN a la cual aporta.

Línea de trabajo	Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana		
	Programa	Proyecto prioritario	Proyecto de inversión
a. Promoción de entornos saludables	Bogotá Humana ambientalmente saludable	Salud Ambiental	885 Salud Ambiental
b. Prevención, detección temprana, manejo y control de alteraciones nutricionales, según ciclo vital.	Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad.	Salud para el buen vivir	869. Salud para el Buen Vivir

Fuente: Extraído del Mapa SAN elaborado con la UTA – CISAN.

Las líneas de trabajo del eje 4 contaron para su desarrollo con recursos de inversión de la Secretaría Distrital de Salud.

Tabla 13. Proyectos de inversión del PDD Bogotá Humana según las acciones transversales de la PPSAN a la cual aportan.

Líneas de acción	Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana		
	Programa	Proyecto prioritario	Proyecto de inversión
a. Intercesión a favor de políticas públicas en función de la seguridad alimentaria y nutricional.	*	*	*
b. Vigilancia de la seguridad alimentaria y nutricional	Construcción de saberes, educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender.	Garantía del derecho con calidad y gratuidad.	897. Niños y niñas estudiando
	Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia diversidad o etapa del ciclo vital	Aumento de capacidades y oportunidades incluyentes	722. Protección, prevención y atención integral a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida en calle y pandilleros en condición de fragilidad social.
	Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional	Apoyo alimentario y nutricional inocuo y seguro, acorde con la diversidad étnica y cultural y con enfoque poblacional.	730. Alimentando capacidades: Desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad.

c. Información, educación y comunicación	*	*	*
d. Investigación.	*	*	*
e. Seguimiento y evaluación	Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional	Disponibilidad y acceso de alimentos en el mercado interno a través del abastecimiento.	736. Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento.

Fuente: Extraído del Mapa SAN elaborado con la UTA – CISAN.

Excepto con relación a la vigilancia de la seguridad alimentaria, las líneas de acción transversales de la política se encuentran desatendidas en términos de inversión. El fortalecimiento de estas líneas es esencial para lograr un mapa de gestión suficientemente sólido para el logro de la finalidad y objetivo de esta política.

Dada la complejidad que genera la diversidad de dimensiones vinculadas a la problemática y el carácter fuertemente transversal e intersectorial de la gestión que se adelanta para la implementación de la política, es necesario un sistema de seguimiento sólido. Solo se relacionan recursos de inversión del proyecto 736 en cuanto a que se evaluó el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria que desarrolla el Eje 1 de la política.

5.1.9 Enfoques

La política de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá se formula con un enfoque de derechos, sin embargo, no desarrolla un enfoque diferencial de manera sistemática sino tan solo en aspectos puntuales como el suministro de apoyos alimentarios y la vigilancia nutricional.

Las estrategias específicas en apoyo alimentario y vigilancia nutricional están orientadas a las siguientes poblaciones: primera infancia, escolares, madres gestantes y lactantes, familias vulnerables, población rural, gitanos ROM, indígenas y personas con discapacidad. La condición de desplazado por violencia es uno de los criterios empleados en la focalización de los apoyos alimentarios.

5.1.10 Modelo de operación

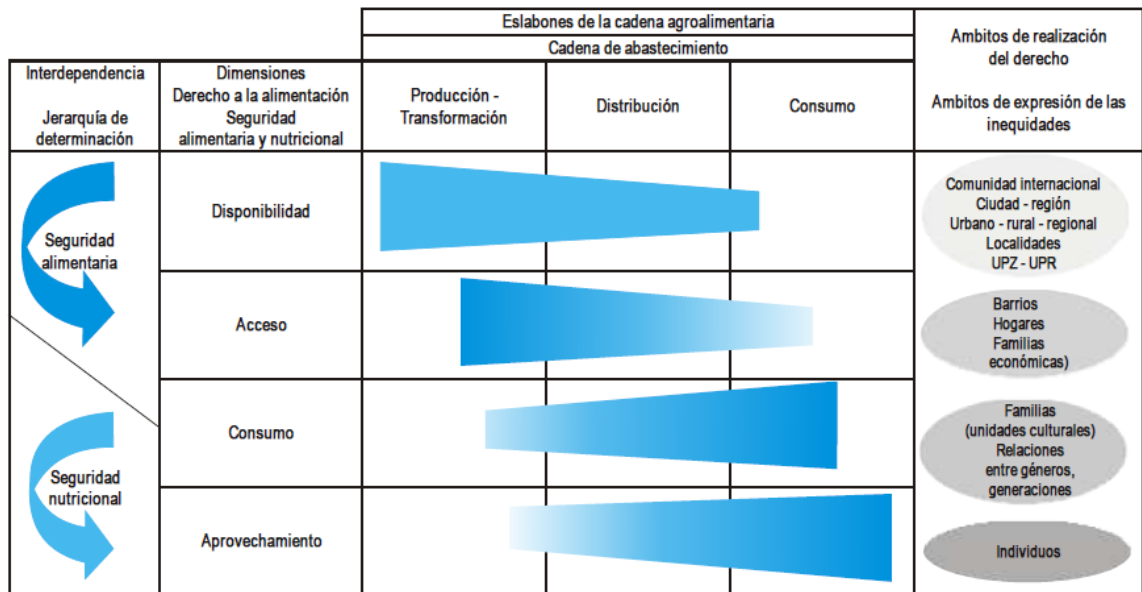
En los años noventa se pasó del enfoque nutricional hacia una visión más integral que orientó la gestión hacia la intersectorialidad y se desarrolló la estrategia de territorialización

con la concertación de planes por localidad. Con ello, se mejoró el comportamiento de los indicadores y aumentó la gestión.²⁷

Una vez se plantea el problema en términos de seguridad alimentaria como eje ordenador de la política, se ajusta el esquema de operación reconociendo que toda situación de inseguridad alimentaria tiende a provocar inseguridad nutricional.

Este avance en la comprensión del fenómeno implica la inclusión de nuevas escalas territoriales y unidades de análisis en la estrategia de intervención. La Figura 2, tomada del Documento Técnico de Soporte – DTS – de la política, da buena cuenta de la propuesta²⁸:

Figura 2. Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá



Fuente: DTS “Bogotá sin hambre”

Este panorama también implica la participación de un conjunto mayor de entidades públicas, además de actores sociales de naturaleza diversa como los gremios y la academia, entre otros, cuya articulación representa un reto importante en términos de la estrategia de intervención.

²⁷ DTS PPSAN

²⁸ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C., Programa Bogotá Sin Hambre; Comité Distrital Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Bogotá sin hambre: una política distrital de seguridad alimentaria y nutricional que busca garantizar el derecho de todo ciudadano y ciudadana a la alimentación y a la superación de la problemática del hambre. Periodo 2007 – 2015. Bogotá D.C., mayo de 2007.

Con la adopción de la política, entonces, se vinculan organismos de la administración distrital tanto del sector central como del sector descentralizado, y se ordena la conformación de equipos funcionales de soporte técnico²⁹. De este modo se dispone de funcionarios tanto para la UTA, Unidad Técnica de Apoyo a la CISAN, Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que es designada para coordinar la implementación de la política³⁰, como para la gestión continua en las localidades.

La CISAN, a su vez, es el organismo responsable de fijar la posición de la administración distrital en las instancias colegiadas de carácter interestamental, que tienen a su cargo asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, como son el Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, establecido en el Acuerdo 086 de 2003, y el Consejo Directivo del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá, adoptado por el Decreto 315 de 2006.

La CISAN es presidida por la SDDE, la cual, entre las funciones de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario tiene la de «Proponer y coordinar las políticas que garanticen el abastecimiento alimentario de la ciudad-región, en una perspectiva de seguridad alimentaria, en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento del Distrito Capital, así como los esquemas y mecanismos para su integración». Desde esta misma Dirección la SDDE preside el Consejo Directivo del PMASAB.

La Secretaría Técnica de la CISAN es ejercida por la SDS, Secretaría Distrital de Salud, desde la Subdirección de Determinantes en Salud de la Dirección de Salud Colectiva que a su vez pertenece a la Subsecretaría de Salud Pública. Es de anotar que en esta misma Subsecretaría se coordina la labor de vigilancia nutricional desde la Subdirección de Vigilancia en Salud Pública de la Dirección de Epidemiología Análisis y Gestión de Políticas de Salud Colectiva.

Adicionalmente, el Decreto 546 de 2007, por el cual se reglamentan las comisiones intersectoriales³¹; establece para todas las comisiones una Unidad Técnica de Apoyo (UTA) como la instancia encargada de «brindar el soporte técnico y logístico a la Secretaría Técnica de las Comisiones Intersectoriales para el oportuno y eficiente desarrollo de su labor». Dicha Unidad Técnica ha sido el escenario más activo de coordinación interinstitucional de la política de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá durante todo su periodo de vigencia.

En el nivel local, la coordinación se efectúa a través de los Comités Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional contemplados en la Resolución 068 de 2004. En su momento

²⁹ D508/2007, art. 26

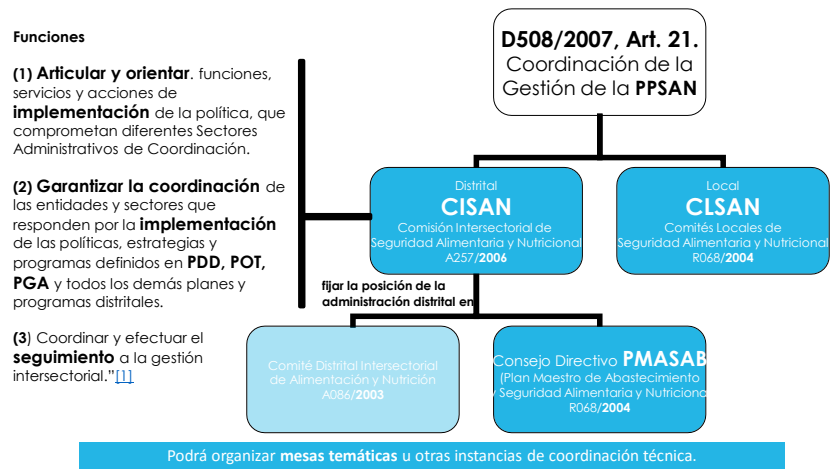
³⁰ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C. Decreto 508 de 2007. Op. cit. Art. 21.

³¹ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Decreto 546 de 2007 (Noviembre 21) "Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital". Artículos 24 y 25.

desde estos comités se formularon los planes locales de seguridad alimentaria y se contó con una activa participación de la sociedad civil. En la actualidad la participación es más institucional y se ha reducido la actividad.

En la siguiente figura se esquematizan las instancias de coordinación.

Figura 3. Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá. Instancias de Coordinación



1] Decreto 546 de 2007 "Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital". Art. 2.
Fuente: elaboración propia.

Existe también una distribución de responsabilidades realizada mediante el Decreto 508 de 2007 de adopción de esta política que se resume en la siguiente Tabla.

Tabla 14. Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá. Distribución de responsabilidades por Eje Estratégico

Eje estratégico de acción pública (Art. 14)	Líneas de trabajo (Art. 15 - 18)	Coordinación y orientación política (Art. 23)	Entidades vinculadas (Art. 23)
a. Disponibilidad de alimentos suficientes, nutricional y culturalmente adecuados e inoctrinos y de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias para el	a) fortalecimiento de la producción regional de alimentos y de la economía campesina;	Secretaría de Desarrollo Económico	Secretaría Distrital de Ambiente
	b) protección de los recursos hídricos;		Secretaría Distrital de Salud
	c) promoción de la integración regional;		Secretaría Distrital de Integración Social
	d) consolidación del abastecimiento en las		Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá Instituto para la Economía Social



consumo humano.	localidades del Distrito Capital; y		Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá Región Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
	e) provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos.		
b) Garantizar el acceso oportuno y permanente a la población del Distrito Capital a alimentos nutritivos, seguros e inocuos mediante la generación de condiciones que contribuyan a superar las restricciones económicas y culturales;	a) abastecimiento de alimentos a precio justo;	Secretaría de Desarrollo Económico	Secretaría Distrital de Salud
	b) extensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en la ciudad y adopción de tecnologías y prácticas para garantizar agua potable en la ruralidad del D. C.;		Secretaría de Educación del Distrito
	c) apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional;		Secretaría Distrital de Ambiente
	d) promoción de alternativas de generación de trabajo e ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias urbanas y rurales de bajos ingresos;		
	e) promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos de calidad e inocuidad a nivel urbano y rural en el D.C y	Secretaría Distrital de Integración Social	Jardín Botánico José Celestino Mutis Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud
	f) promoción de prácticas de agricultura urbana.		Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
c) Promover prácticas de alimentación saludable y de actividad física en el marco de la diversidad cultural, el reconocimiento de la autonomía de la población del Distrito Capital y la protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial.	a) promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable;	Secretaría Distrital de Salud	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte
	b) promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física;	Secretaría Distrital de Integración Social	
	c) protección y promoción de los derechos del consumidor; y		Instituto Distrital de Recreación y Deporte
	d) reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos.	Secretaría de Educación Distrital	
d) Promover las condiciones ambientales y de salud que favorezcan el aprovechamiento	a) Promoción de entornos saludables; y	Secretaría Distrital de Salud	Secretaría Distrital de Ambiente Secretaría Distrital de Integración Social Secretaría Distrital de Hábitat



biológico de los alimentos y un adecuado estado nutricional de la población del Distrito Capital.	b) Prevención, detección temprana, manejo y control de alteraciones nutricionales, según el ciclo vital.”	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
Estrategias transversales	a) Intercesión a favor de políticas públicas en función de la seguridad alimentaria y nutricional.	
	b) Vigilancia de la seguridad alimentaria y nutricional.	
	b) Investigación.	

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 508 de 2007.

Nota: las estrategias transversales no tienen asignadas entidades específicas en el Decreto. De la estrategia transversal b), puede decirse que es claro el papel que juega la Secretaría Distrital de Salud desde el SISVAN, Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional.

5.1.11 Evaluaciones

La Contraloría de Bogotá realizó un informe de evaluación y seguimiento de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional – PPSAN en 2015 dentro de su Plan Anual de Estudios³².

De otra parte, la Dirección de Estudios Macro de la SDP en 2014 adelantó el estudio *Transición y doble carga nutricional en Bogotá*, donde se hace un análisis del estado nutricional de las madres e hijos en primera infancia de Bogotá, «con el fin de comprender como se manifiesta la transición nutricional en la ciudad, y así ofrecer insumos para la política pública.»³³, empleando datos de la Encuesta Distrital de Demografía y Salud (EDDS) 2011. Esta valoración contribuye a la comprensión de esta problemática en la cual el Distrito ha tratado de incidir desde la PPSAN sin muchos resultados.

El cuarto eje de la política, disponibilidad de alimentos, es ejecutado fundamentalmente mediante el PMASAB, Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá. La evaluación del PMASAB, resultado del contrato de consultoría 223 de 2014 suscrito entre la SDDE y la Universidad Nacional de Colombia, que contiene un análisis de la visión general, de las operaciones, y financiero y logístico de este instrumento de

³² CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Informe de evaluación y seguimiento de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional – PPSAN. Bogotá, D.C.: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Plan anual de estudios PAE 2015. Octubre de 2015. 70 p.

³³ SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. *Transición y doble carga nutricional en Bogotá*. Boletín Bogotá ciudad de estadísticas No. 65. Diciembre de 2014 [En línea]. <<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogota%20Ciudad%20de%20Estad%20sticas/2014/Transicion%20y%20doble%20carga%20nutricional%20en%20Bogota.pdf>> [citado en 28 de julio de 2016]

planeación, prácticamente evalúa este eje de la política. La siguiente hipótesis inicial de esta evaluación fue validada en el proceso de investigación:

«El Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá a pesar de haberse implementado desde el año 2006 no alcanzó los resultados de corto, mediano y largo plazo, propuestos para el 2013, debido a:

1. Ausencia de alienación, coherencia y consistencia en el contenido de los documentos que componen el Plan.
2. No se ha logrado el desarrollo de las herramientas del modelo propuesto a fin de reducir las ineficiencias del sistema de abastecimiento de la ciudad.
3. No se ha ejercido una gestión del PMASAB de acuerdo a lo establecido en los documentos que componen el Plan.
4. Los planes de desarrollo no asocian sus metas con la totalidad de las metas del Plan»³⁴

5.1.12 Análisis actual de la política

Bogotá ha tenido liderazgo en la seguridad alimentaria y nutricional en el país, su política se adoptó con anterioridad a la nacional y la experiencia de su implementación permite plantear aspectos en los cuales se puede mejorar.

Como ya se mencionó, en algunas líneas de trabajo no se identificaron ni programas ni proyectos, luego existirían vacíos en la inversión en temas como la inocuidad en los procesos productivos, y el reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial vinculado a la producción y el consumo de alimentos. En otros casos, como el de los servicios públicos, existen acciones del Distrito y lo que se requiere es una mayor articulación.

Dada la complejidad que genera la diversidad de dimensiones vinculadas a la problemática y el carácter fuertemente transversal e intersectorial de la gestión que se adelanta para la implementación de esta política, es necesario un sistema de monitoreo y seguimiento sólido. Numerosas actividades desarrolladas por la administración distrital podrían ganar así visibilidad favoreciendo el desarrollo de la línea de acción transversal *intercesión a favor de políticas públicas en función de la seguridad alimentaria y nutricional*.

³⁴ UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, Instituto de Ciencia y Tecnología de Alimentos – ICTA. Evaluación al Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad de Bogotá. Contrato de consultoría 223 de 2014 suscrito entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y la Universidad Nacional de Colombia. p 278.

Dicha línea de acción puede ser muy estratégica en la articulación de la acción pública y no se ha desarrollado. Visibilizar las múltiples dinámicas existentes facilitaría la incidencia en los muchos aspectos vitales para la garantía del derecho a la alimentación que se salen de la órbita de acción de quien coordina la implementación de la política.

Así mismo, el mejoramiento de los indicadores en cuando a su selección, diseño y medición, favorecerá la interpretación de su comportamiento dentro del conjunto de la política, y por ende, su aprovechamiento en la toma de decisiones.

La finalización del plazo de ejecución de esta política es también una oportunidad para evaluar su cumplimiento y realizar una reformulación donde se abarquen las temáticas que han surgido de manera posterior a su expedición y que son relevantes para cumplir el objetivo propuesto. (cambio climático y la vulnerabilidad ante el desabastecimiento de agua y alimentos, el proceso de articulación regional y de manejo del posconflicto, etc).

La seguridad alimentaria es un asunto multidimensional. Esto implica un esfuerzo en la identificación de la problemática que la haga abordable con las estrategias propuestas y requiere una eficiente articulación para el desarrollo de una estrategia integral. Esto, si bien es reconocido en la política adoptada, la estrategia no resulta del todo eficiente pues se observa un desarrollo desigual en las líneas de acción.

En cuanto a los indicadores utilizados, se debe diferenciar aquellos que miden las acciones propuestas, de los indicadores de impacto que miden la situación del problema. Cada uno tiene una finalidad propia y no es suficiente con el indicador global o de impacto para medir el cumplimiento de las acciones.

Por último, en el actual Plan de Desarrollo, Bogotá Mejor para Todos, se mantienen elementos como el mejoramiento continuo de los sistemas de abastecimiento de alimentos³⁵, la implementación y evaluación de estrategias que permitan el acceso físico a los alimentos para la población con inseguridad alimentaria³⁶, la adecuación y ampliación de la red de servicios de acueducto y alcantarillado³⁷, la generación de alternativas de ingreso³⁸, aspectos que deben articularse con la política que se expida.

³⁵ CONCEJO DE BOGOTÁ. Acuerdo 645 de 2016 (Junio 09) “Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 “Bogotá mejor para todos”. Art. 46

³⁶ CONCEJO DE BOGOTÁ. Acuerdo 645 de 2016 (Junio 09) “Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 “Bogotá mejor para todos”. Art. 11

³⁷ CONCEJO DE BOGOTÁ. Acuerdo 645 de 2016 (Junio 09) “Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 “Bogotá mejor para todos”. Art. 22

³⁸ CONCEJO DE BOGOTÁ. Acuerdo 645 de 2016 (junio 09) “Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 “Bogotá mejor para todos”. Art. 45

5.2 *Política distrital de turismo para Bogotá, D.C. y su zona de influencia región capital*

5.2.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política Pública de Turismo para Bogotá C.D. fue adoptada mediante el Decreto 327 de 2008³⁹ sin establecer un horizonte de tiempo específico para su implementación.

5.2.2 Problemática

Una tendencia de crecimiento importante en las variables de demanda y oferta turística, y de la participación de Bogotá en el total nacional, fundamentan a 2007 la necesidad de atender desde la política pública el desarrollo de este sector económico.⁴⁰

La identificación de la problemática⁴¹ refiere a seis factores en los cuales la acción del Gobierno Distrital puede incidir para mejorar el entorno competitivo del destino. Para cada uno se identifican las causas de afectación negativa al momento de la formulación de la política:

Institucionalidad pública. (i) impedimentos para articular soluciones concretas a los problemas del destino e invertir o concertar inversiones directas en servicios e infraestructura de apoyo. (ii) falta de información sectorial afecta la promoción, mercado y ventas, y (iii) esfuerzos de concertación de iniciativas de desarrollo sectorial poco coordinadas y falta de una política turística que oriente las acciones institucionales, que generan desgaste tanto institucional como en los gremios y empresarios.

Mercadeo y promoción. (i) mala imagen del país como consecuencia de los fenómenos de narcotráfico, terrorismo y violencia; (ii) percepción de inseguridad por parte de los visitantes nacionales y extranjeros; (iii) carencia de programas comunicacionales a partir de una marca de ciudad; (iv) pérdida de eficiencias en la gestión integral de atracción de

³⁹ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 327 de 2008 (octubre 02) "Por el cual se adopta la Política Distrital de Turismo para Bogotá, D.C. y su zona de influencia Región Capital"

⁴⁰ MONROY MORRIS, Gustavo. Política distrital de turismo: documento final. Bogotá, septiembre 23 de 2008.

⁴¹ MONROY MORRIS, Gustavo. Política distrital de turismo: documento final. Bogotá, septiembre 23 de 2008.

visitantes; (v) desconocimiento de la demanda real actual y potencial; (vi) dispersión de esfuerzos y falta de foco en cuanto a la oferta a potenciar y a la demanda a atraer; (vii) ausencia de acciones con resultados concretos para atraer a Bogotá tipos de demanda diferentes a la propia de negocios, (viii) desaprovechamiento de la ventaja comparativa de Bogotá para convertirse en la puerta de entrada de Suramérica; (ix) muy baja presencia o ausencia de la ciudad en productos multidestino nacionales, subregionales y de capitales latinoamericanas ofrecidos por mayoristas, y (x) insuficiencia en puntos y materiales de información de la oferta turística.

Infraestructura. (i) falta de planificación del territorio turístico (falta demarcación de zonas turísticas inversión pública, parqueaderos en cercanías de atractivos turísticos y señalización turística, dificultades para obtener licencias de construcción,); (ii) carencia de infraestructura, facilidades y servicios de apoyo al turista; (iii) falta de planes o programas dirigidos a la puesta en valor, adecuación, mantenimiento y conservación los atractivos turísticos, sus accesos y entornos cercanos, y (iv) carencia de infraestructura para convenciones y grandes reuniones acorde con la dimensión de su mercado empresarial.

Productividad. (i) bajo número de empresas prestadoras de servicios turísticos con certificaciones de calidad y personal técnico formado por competencias laborales; (ii) falta de integración de la cadena productiva; (iii) deficiencias en la calidad de la prestación de servicios; (iv) alto nivel de informalidad en los establecimientos prestadores de servicios; (v) desplazamiento excluyente de la oferta laboral de sectores vulnerables por personal técnico y profesional sobre-calificado para trabajos de base; (vi) dificultad en la obtención de licencias sanitarias para la apertura de nuevos establecimientos gastronómicos; (vii) bajo nivel de conocimiento de una segunda lengua por parte de los dependientes a cargo de la atención al turista; (viii) desconocimiento de la ciudad, su potencial turístico y la importancia del turismo en un alto porcentaje de sus habitantes; (ix) bajo nivel de sentido de pertenencia, cultura, compromiso ciudadano y actitud positiva hacia el turista, y (x) falta de conciencia y de controles que eviten el uso indiscriminado de los recursos naturales y de patrimonio.

Tecnología. (i) retraso importante en su utilización como herramienta estratégica.

Región capital. (i) falta de concreción y divergencia de enfoques -propuestas- sobre el camino a seguir en el tema turístico en la agenda regional, y (ii) alto costo de los peajes en las vías de la sabana, que afecta los flujos de visita recreativa a los alrededores de la ciudad, además de (iii) todas las afectaciones de los cinco primeros factores que también se presentan a nivel de la región.

Línea Base de la Política

No dispone de línea base. En el diagnóstico se emplean las variables mencionadas en el ítem anterior.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

La demanda y la oferta turística se caracterizan en términos de volumen de arribos internacionales, porcentaje de ocupación hotelera y arribo de vuelos nacionales e internacionales, y de número de operadores de servicios turísticos y oferta hotelera.⁴²

Normatividad Asociada

En el orden nacional la Ley 300 de 1996, por la cual se expide la Ley General de Turismo, ordena a los entes territoriales la elaboración de planes sectoriales de desarrollo turístico en su respectiva jurisdicción.

En el ámbito distrital el artículo 2° del Acuerdo 275 de 2007, por el cual se creó el IDT, Instituto Distrital de Turismo, señaló que el objeto de dicha entidad es «(...) la ejecución de las políticas, planes y programas para la promoción del turismo y el posicionamiento del Distrito Capital como destino turístico sostenible»⁴³.

En Diciembre del mismo año, se establecen los lineamientos de la Política Distrital de Turismo para Bogotá, D.C. mediante el Acuerdo 305 de 2007⁴⁴ donde se define el Sistema Distrital de Gestión Turística –SDGT.

Entre la documentación consultada para la construcción de la política se relaciona la siguiente legislación, normatividad e instrumentos de planeación⁴⁵: Leyes 300 de 1996 y 1101 de 2006, Acuerdo 308 de 2008 – Plan de Desarrollo para Bogotá 2008 – 2012, Documento Conpes 3397, Política Sectorial de Turismo – 2005, Plan de Competitividad turística de Bogotá – 2006 al 2015, Plan estratégico IDT 2007, Plan Estratégico de Turismo Región Capital, Normas técnicas.

5.2.3 Soportes de la Construcción de la Política

La política se construyó con los insumos aportados por un experto consultor contratado⁴⁶, documentación de antecedentes, y reuniones sostenidas con expertos, líderes gremiales y reconocidos conocedores sectoriales⁴⁷.

⁴² MONROY MORRIS, Gustavo. Política distrital de turismo: documento final. Bogotá, septiembre 23 de 2008.

⁴³ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. Decreto 327 de 2008 (octubre 02) "Por el cual se adopta la Política Distrital de Turismo para Bogotá, D.C. y su zona de influencia Región Capital". Considerandos

⁴⁴ CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. Acuerdo 305 de 2007 (diciembre 24) "por el cual se establecen los lineamientos de la Política Distrital de Turismo para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones".

⁴⁵ Monroy Morris, Gustavo. Política distrital de turismo: documento final. Septiembre 23 de 2008.

⁴⁶ Monroy Morris, Gustavo. Política distrital de turismo: documento final. Septiembre 23 de 2008.

⁴⁷ En el documento final de la política se reportan consultas y entrevistas realizadas a las siguientes personas: Mónica de Greiff – SDDE; Ana Milena Cadavid – JD IDT – Cotelco; Paula Cortés – JD Anato; Patricia Roncancio – SDDE; Marielly Moya – SDDE; Elsa Victoria Muñoz – IDT; Laura Restrepo – IDT; Rosa Margarita Figueredo – IDT; Claudia Velásquez – ATAC; Zully Ospina – Directora ejecutiva Anato; Rosa Isabel Duque – UniExternado; Edna Rozo – UniExternado; Marta Barbosa – Guía Turística; Fernando Torres – Acodres; Gustavo Toro – Acodres; Carlos Julio Kellman – Hoteles Estelar; Roberto Hertz

La fuente de los datos empleados en el diagnóstico para la demanda son del IDT, que emplea para los cálculos cifras del Viceministerio de Turismo - Bases DAS, y COTELCO⁴⁸, y para la oferta, del RNT, Registro Nacional de Turismo, del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, y COTELCO, Asociación Hotelera de Colombia.

5.2.4 Plan de Acción

El documento de la política no indica la existencia de un Plan de Acción.

5.2.5 Metas e Indicadores

Esta política no cuenta con metas ni indicadores.

5.2.6 Análisis Financiero

Se toman para el análisis los proyectos ejecutados por el Instituto Distrital de Turismo, en el cuatrienio de Bogotá Humana: 731 *Desarrollo turístico social y productivo de Bogotá*, 740 *Bogotá ciudad turística para el disfrute de todos* y 712 *Sistemas de mejoramiento de la gestión y de la capacidad operativa de las entidades*.

Las cifras programadas y ejecutadas en total a través de estos proyectos se presentan en el siguiente Cuadro con corte a 31 de diciembre de 2015.

Cuadro 1. Plan distrital de desarrollo Bogotá Humana. Recursos programados y ejecutados por el Instituto Distrital de Turismo – IDT

Año	Recursos programados	Recursos ejecutados	Porcentaje de ejecución	Porcentaje de participación en total de recursos del PDD Bogotá Humana	
				Programados	Ejecutados
2012	6.208.978.480	6.113.429.982	98,5%	0,126%	0,173%
2013	7.243.811.678	6.874.827.276	94,9%	0,069%	0,077%
2014	13.500.000.000	13.135.186.983	97,3%	0,120%	0,135%
2015	9.200.000.000	9.062.686.986	98,5%	0,074%	0,086%
2016	7.563.000.000	0	-	0,062%	-
Total	43.715.790.158	35.186.131.227	-	0,085%	-

Fuente. SEGPLAN con corte a diciembre 31 de 2015. Elaboración propia

– Grupo GHL; Virgilio Barco – Invest in Bogotá; Luis Carlos Cruz – UniExternado, y Juan Pablo Camacho – Alcalde local de Usaquén.

⁴⁸ Asociación Hotelera de Colombia

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

Entre 2012 y 2015 del total de recursos ejecutados por el Distrito un 0,09% correspondió a la ejecución de los proyectos a cargo del IDT. Del total de recursos que inicialmente se les asignaron para el mismo periodo, se ejecutó un 97,3%.

Las 14 metas del proyecto *740 Bogotá ciudad turística para el disfrute de todos*, estuvieron encaminadas a formar personas en amor y apropiación por la ciudad; señalización; recorridos peatonales; atención a través de los puntos de información turística de Bogotá; campañas de promoción; captación de eventos; vinculación de colegios y prestadores de servicios turísticos o complementarios; fortalecimiento de empresas; promoción de la ciudad Bogotá a nivel local, nacional e internacional, y promoción y mercadeo.

Las 11 metas del proyecto *731 Desarrollo turístico social y productivo de Bogotá*, a su vez, estuvieron encaminadas a beneficiar personas vinculadas con los proyectos ubicados en los territorios turísticos identificados; creación e incubación de empresas; profesionalización de los conductores de taxi; clúster turísticos; capacitación de prestadores de servicios en una segunda lengua; turismo social/o ecológico, e investigación para el desarrollo del sector turístico.

El proyecto *712 Sistemas de mejoramiento de la gestión y de la capacidad operativa de las entidades*, ejecutado por el IDT para su fortalecimiento institucional, es también un aporte a la política dado que le da soporte.

Desde la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, una meta del proyecto de inversión *752 Bogotá productiva y competitiva en la economía internacional*, consistente en *Realizar 3 programas que consoliden la dimensión internacional de la ciudad con énfasis en el comercio exterior, la inversión y el turismo a través de la participación y/o vinculación en escenarios internacional* aporta de manera tangencial.

Para esta meta se programaron \$ 2.837.685.869 a ejecutar entre 2014 y 2016. Según los datos de SEGPLAN, con corte a 31 de diciembre de 2015 se habían ejecutado el 100% de los recursos programados para los dos primeros años, es decir, \$ 2.372.685.869. Esto representa una participación de 0,006% en el total de recursos ejecutados del plan de desarrollo Bogotá Humana.

5.2.7 Enfoques

Metodológicamente se trabajó de acuerdo con el enfoque analítico de Michael Porter y se realizaron algunos ajustes conceptuales en el ámbito de la competitividad con el fin de enmarcar la propuesta en una definición ajustada con las características propias del sector.⁴⁹ No tiene un enfoque poblacional.

5.2.8 Modelo de Operación

El sistema distrital de gestión turística, creado junto con los lineamientos para la política Distrital de Turismo, es un conjunto de normas, programas, instituciones y recursos para garantizar la competitividad, sostenibilidad financiera, social, ambiental y técnica del sector turístico de la Ciudad a través de una política concertada y participativa entre los diferentes actores.⁵⁰

La estructura de este sistema fue definida en el Decreto 327 e 2008⁵¹ de adopción de la política estableciendo dos instancias de operación para la consecución de su objetivo:

1. Mesas Locales de Competitividad Turística. Lideradas y reglamentadas por cada Alcaldía Local, con la participación y asistencia técnica del IDT mediante su gestión general, y apoyadas en la asignación de un "Promotor de Competitividad Turística", para las localidades que de acuerdo con su potencial turístico se clasifiquen como prioritarias.
2. Comité Distrital de Competitividad Turística. Integrado por el Secretario Distrital de Desarrollo Económico o su delegado, quien lo presidirá; el Director del Instituto Distrital de Turismo, quien además será el Secretario Técnico del Comité; los miembros de la Junta Directiva del Instituto Distrital de Turismo; las instancias públicas distritales requeridas para la implementación de esta Política; los representantes de los gremios del sector privado sectorial; la Cámara de Comercio de Bogotá; el Bureau de convenciones y visitantes de Bogotá; la Policía de Turismo; los representantes de las mesas locales de competitividad turística; un representante de las instituciones de educación superior de nivel técnico, uno de nivel tecnológico y uno de nivel profesional; un representante del Centro de Estudios y Estadística del Turismo de Bogotá.

⁴⁹ DTS. p 2

⁵⁰ CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. Acuerdo 305 de 2007 (diciembre 24) "por el cual se establecen los lineamientos de la Política Distrital de Turismo para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones". Artículo 2.

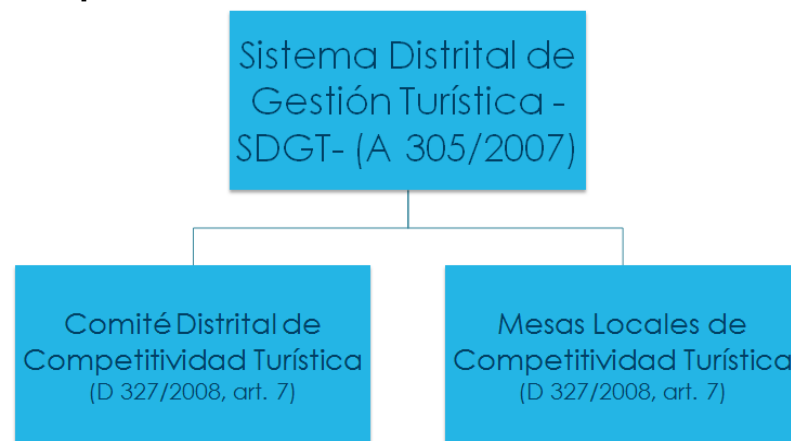
⁵¹ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 327 de 2008 (octubre 02) "Por el cual se adopta la Política Distrital de Turismo para Bogotá, D.C. y su zona de influencia Región Capital". Artículo 7.

Cuando se considere oportuno, participarán como invitados representantes de otras instancias como el Viceministerio de Turismo, el Fondo de Promoción Turística, Proexport, y la Gobernación de Cundinamarca.

Al Comité Distrital de Competitividad Turística le corresponde coordinar los planes y acciones a nivel regional y nacional, a través de la SDDE y el IDT.

En la siguiente Figura se esquematizan las instancias de coordinación.

Figura 4. Política Distrital de Turismo para Bogotá, D.C. y su zona de influencia Región Capital. Instancias de Coordinación.



Fuente: elaboración propia.

5.2.9 Evaluaciones

No se dispone de evaluaciones de esta política.

Se ha realizado documentos como el Plan de competitividad turística de Bogotá, formulado en el cuatrienio de la Bogotá sin indiferencia por el entonces Instituto Distrital de Turismo, y el Diagnóstico del sector turismo en Bogotá: propuestas de instrumentos de financiación para intervenciones urbanísticas, elaborado por la SDP en 2011 desde la Dirección de Economía Urbana. Sumado a esto el Observatorio del Instituto Distrital de Turismo realiza publicaciones periódicas con diagnósticos sobre diversos aspectos de este sector económico.

5.2.10 Análisis Actual de la Política

Aunque existe información básica referente a la situación problemática, no existen datos específicos que permitan aportar y tener un antecedente para las intervenciones concretas propuestas. En su formulación, no se plantearon la metodología, la periodicidad ni los responsables del plan de acción. Tampoco se enuncia la creación de un sistema o instrumento de seguimiento. En consecuencia, requiere una nueva formulación que atienda a los criterios técnicos esenciales para hacer viable su implementación.

En términos metodológicos, se observa en el diagnóstico que muchos de los aspectos de la problemática se plantean en términos de ausencia o carencia. Esto genera un sesgo en el planteamiento de los objetivos al orientarlos a obtener o construir lo que no se tiene, desatendiendo las relaciones causa – efecto de donde podrían establecerse múltiples alternativas de solución. También surge la pregunta sobre cuál sería el rol y el alcance del Estado en el cubrimiento de las demandas enumeradas dentro de la identificación del problema.

En la presente vigencia se ha iniciado el proceso de reformulación de esta política. Es esta una oportunidad para hacer un diagnóstico sobre su ejecución hasta la fecha, e incorporar indicadores de línea base, precisar el problema, complementar la estructura de la política, definir la metodología, periodicidad y responsables del plan de acción, y establecer mecanismos de seguimiento. (Plan de monitoreo)

5.3 Política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C.

5.3.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política Pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C. fue adoptada mediante el Decreto 589 de 2009⁵² sin establecer un horizonte de tiempo específico para su implementación.

⁵² ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. Decreto 589 de 2009 (Diciembre 28) "Por medio del cual se formula la política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C."

5.3.2 Problemática

Los considerandos del Decreto que formaliza la política refieren al cumplimiento del Acuerdo 387 de 2009⁵³ donde se establecen los lineamientos para su formulación, sin que se precise la problemática a atender. Aun cuando existe una trayectoria internacional y nacional en este tema, no se dispone de un Documento Técnico de Soporte a vincular en el presente análisis.

En 2013 la Contraloría de Bogotá realizó un estudio de esta política. Allí se señala que desde los años 80 diversas entidades buscaron promover mecanismos de financiación para las empresas de menor tamaño y vienen funcionando ONG's que ofrecen servicios financieros a regiones con limitaciones de acceso al crédito que se convirtieron en un motor de desarrollo y crecimiento.⁵⁴ De este modo, se explica el surgimiento de este tipo de políticas:

En consecuencia, el diseño y ejecución de políticas de financiamiento y democratización del crédito para las empresas de menor tamaño, se ha convertido en uno de los retos más importantes para los gobiernos latinoamericanos, ya que este tipo de empresas se ha consolidado como una alternativa de desarrollo que contribuye a la generación de altos índices de productividad, competitividad, emprendimiento y ocupación.

Sin embargo, estudios elaborados por la Comisión Económica Para América Latina - CEPAL confirman la heterogeneidad que caracteriza el universo de micros, pequeñas y medianas empresas –MiPyMes en cuanto a sus necesidades, posibilidades y potencialidades.⁵⁵

5.3.3 Línea Base de la Política

En el Decreto 689 de 2009 mediante el cual se adopta esta política se hace referencia a la línea base y las características que debe tener⁵⁶, sin embargo no se dispone de la misma.

⁵³ CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. Acuerdo 387 de 2009 (Julio 02) "Por medio del cual se establecen lineamientos para la formulación de la política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C."

⁵⁴ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Política de financiación y democratización del crédito para las pequeñas y medianas empresas en Bogotá D.C. Plan anual de estudios PAE 2013. Bogotá, D.C.: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, noviembre de 2013. P 6.

⁵⁵ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Política de financiación y democratización del crédito para las pequeñas y medianas empresas en Bogotá D.C. Bogotá, D.C.: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, noviembre de 2013. P 6.

⁵⁶ Decreto 589 de 2009, art. 9, numeral 1

Por el informe de Contraloría, se conoce además que uno de los productos del convenio de asociación No. 322 de 2009 entre la SDDE y la Pontificia Universidad Javeriana fue el levantamiento de una línea base de los beneficiarios del proyecto Banca Capital (2008 – 2012).⁵⁷

5.3.4 Normatividad asociada

Para el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa existe un conjunto normativo en el ámbito nacional. La Ley 590 de 2000⁵⁸, que emite disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, y la Ley 905 de 2004⁵⁹, que la modifica; la Ley 1014 de 2006⁶⁰, de fomento a la cultura de emprendimiento, al igual que actos administrativos reglamentarios como el Decreto 2706 de 2012⁶¹ hacen parte de este contexto.

También se han creado instancias como el Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, organismo asesor adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, que tiene como objeto servir como mecanismo de apoyo para la definición, articulación, ejecución, coordinación y consolidación de las políticas y los programas de promoción de las pequeñas y medianas empresas. El acceso a financiación hace parte de estas políticas. Dicho Consejo es reglamentado⁶² en 2001 y, en el mismo año, establece las pautas para la conformación de Consejos regionales⁶³.

Por su parte, el Distrito establece el Comité Distrital de Fomento la micro, pequeña y mediana empresa mediante el Acuerdo 72 de 2002⁶⁴.

⁵⁷ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Política de financiación y democratización del crédito para las pequeñas y medianas empresas en Bogotá D.C. Plan anual de estudios PAE 2013. Bogotá, D.C.: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, noviembre de 2013. p 31.

⁵⁸ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 590 de 2000 (julio 10) Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

⁵⁹ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 905 de 2004. Por medio de cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.

⁶⁰ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1014 de 2006. (enero 26) Ley de fomento a la cultura de emprendimiento.

⁶¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 2706 de 2012 (diciembre 27) Por el cual se reglamenta la Ley 1314 de 2009 sobre el marco técnico normativo de información financiera para las microempresas (Obligación manejo contable MiPyMes).

⁶² CONSEJO SUPERIOR DE PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA. Resolución 2 de 2001 (marzo 7) "Por medio de la cual se dicta el reglamento interno del Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa".

⁶³ CONSEJO SUPERIOR DE PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA. Resolución 1 de 2001 (marzo 7) "Por medio de la cual se fijan pautas para la conformación de los consejos regionales de micro, pequeña y mediana empresa".

⁶⁴ CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C., ACUERDO 72 DE 2002 (septiembre 24) Por el cual se establece el Comité Distrital de Fomento a la micro, pequeña y mediana empresa en Bogotá, D.C.

Adicionalmente, el objetivo de esta política hace parte de la esencia misional de la SDDE, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. El Acuerdo 257 de 2007⁶⁵, que establece la estructura de la Administración Distrital, y el Decreto 091 de 2007⁶⁶, sobre las funciones de la SDDE, así lo determinan. No obstante, el Acuerdo 387 de 2009⁶⁷ ordena su formulación. La implementación se inicia mediante el proyecto Banca Capital del plan distrital de desarrollo Bogotá Positiva 2008-2012⁶⁸, el plan distrital de desarrollo Bogotá Humana 2012-2016⁶⁹ con el proyecto Banca para la economía popular, le da continuidad.

5.3.5 Soportes de la Construcción de la Política

El documento de política no informa sobre la metodología utilizada, ni sobre instancias, comités o actores involucrados en la formulación de la política.

5.3.6 Plan de Acción

No se dispone de un plan de acción de la política como tal. Básicamente la política se ejecutó a través del Proyecto Banca Capital, durante la Bogotá Positiva (2008 – 2012), y del Proyecto Banca para la economía popular, durante la Bogotá Humana (2012 – 2016). Las acciones para el cumplimiento de las metas de este último proyecto se pueden clasificar como financieras, en términos de que la administración juega el papel de un banco de primer piso.

⁶⁵ CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. Acuerdo Distrital 257 de 2006 «Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones». Artículo 78.

⁶⁶ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C. Decreto 091 de 2007 (marzo 09) «Por medio del cual se modifica el Decreto 552 de 2006 que determinó la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá D.C.». Artículo 3.

⁶⁷ CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. Acuerdo 387 de 2009 (Julio 02) "Por medio del cual se establecen lineamientos para la formulación de la política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C."

⁶⁸ CONCEJO DE BOGOTÁ D. C. Acuerdo 308 de 2008 (junio 9) «Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR"»

⁶⁹ CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. Acuerdo 489 de 2012 (junio 12) «Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 "BOGOTÁ HUMANA"»

5.3.7 Metas e Indicadores

El Decreto de 2009 de adopción de la política de financiación y democratización del crédito hace referencia a la necesidad de los indicadores para evaluar y hacer seguimiento, y asigna a la Dirección de Formación y Desarrollo Empresarial de la Secretaría de Desarrollo Económico para construir los indicadores de producto y de gestión⁷⁰. En la página web de la SDDE aunque está publicado un anuncio presentando el Informe de Seguimiento – Política de Financiación y Democratización del Crédito en Bogotá con fecha de abril de 2012, el archivo del informe no está disponible para su consulta⁷¹.

Dado que la política se ejecutó a través del Proyecto Banca para la economía popular, durante la Bogotá Humana (2012 – 2016), las metas e indicadores de este proyecto son los que corresponden a esta política en dicho periodo:

1. Financiar 70.000 unidades productivas de economía popular.
2. Diseñar e implementar 1 instrumento de financiamiento que fortalezca la institucionalidad del D.C. para el apoyo de la economía popular.
3. Financiar 25.000 unidades productivas de economía popular que correspondan a mujeres
4. Financiar 5.000 unidades productivas de economía popular que correspondan a población con discapacidad.

5.3.8 Análisis Financiero

La Contraloría de Bogotá en su análisis observa una continuidad en la ejecución de este tipo de proyectos que antes de la creación de la SDDE, fueron ejecutados por la Secretaría Distrital de Hacienda:

Entre las vigencias 2001 y 2008, se ejecutaron más de \$32.000 millones, para prestar asistencia financiera a las empresas de menor tamaño. No obstante, al terminar la segunda administración de Antanas Mockus, sólo se ejecutó el 54,55% del presupuesto, dejando incluso, muchas de las actividades programadas con un porcentaje de cero puntos en la ejecución. Por su parte, la administración de Luis Eduardo Garzón ejecutó un 99.21%

⁷⁰ Decreto 589 de 2009, art. 9, numera 3

⁷¹

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=202#sthash.YZyITzLD.TgJJdqJj.dpuf> [consultado en julio de 2015]

del presupuesto programado, cumpliendo con la mayoría de las metas propuestas, dentro de la cual se destaca la aprobación y entrega de 7.947 créditos mediante la Línea Bogotá.⁷²

Durante la administración Bogotá Positiva (2008 – 2012), la SDDE ejecuta el proyecto Banca Capital sobre el cual recae de manera explícita según el decreto de adopción, la ejecución de esta política. Según la Contraloría de Bogotá

«[...] se proyectó un presupuesto de más de \$240 mil millones para el cuatrienio, considerando el diseño e implementación de la banca, incluida la realización de más de 80.000 operaciones de financiamiento a unidades productivas, el apoyo a 24.000 organizaciones microfinancieras y el acompañamiento a más de 2.000 empresas.»⁷³

Además de lo anterior, los lineamientos para la formulación de esta política contenidos en el Acuerdo 387 de 2009 especifican que las acciones previstas serán ejecutadas con cargo a la disponibilidad presupuestal de la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico.⁷⁴ Con el Decreto 589 de 2009 solo se formaliza como política el proyecto ya existente.

De acuerdo con la Contraloría de Bogotá, se había proyectado un presupuesto de más de \$240 mil millones para el cuatrienio 2008 – 2012 considerando el diseño e implementación de una banca de segundo piso. Una vez formulada la política, en 2009, se busca integrar las estrategias y metas programadas en el plan de desarrollo.

El diseño y operación de la Banca Capital se convierten en el instrumento para viabilizar los objetivos de la política, sin embargo, solo ejecutan \$ 40.386 millones entre 2008 y 2011.⁷⁵ Junto con esta inversión la SDDE reporta un monto total en créditos de \$ 340.404.000.000, y la ejecución de 39.123 operaciones de crédito, 22.246 operaciones de servicios complementarios de crédito y 5.464 operaciones de acompañamiento empresarial⁷⁶.

⁷² CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Política de financiación y democratización del crédito para las pequeñas y medianas empresas en Bogotá D.C. Plan anual de estudios PAE 2013. Bogotá, D.C.: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, noviembre de 2013. p 9.

⁷³ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Política de financiación y democratización del crédito para las pequeñas y medianas empresas en Bogotá D.C. Plan anual de estudios PAE 2013. Bogotá, D.C.: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, noviembre de 2013. p 9.

⁷⁴ CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. Acuerdo 387 de 2009 (Julio 02) "Por medio del cual se establecen lineamientos para la formulación de la política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C.". Artículo 6.

⁷⁵ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Política de financiación y democratización del crédito para las pequeñas y medianas empresas en Bogotá D.C. Plan anual de estudios PAE 2013. Bogotá, D.C.: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, noviembre de 2013. p 9.

⁷⁶ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Política de financiación y democratización del crédito para las pequeñas y medianas empresas en Bogotá D.C. Plan anual de estudios PAE 2013. Bogotá, D.C.: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, noviembre de 2013. p 10.

Con el proyecto *Banca para la economía popular* se da continuidad a este esquema en el marco del Plan de Desarrollo Bogotá Humana. En el siguiente cuadro, los recursos programados y ejecutados con corte a diciembre 31 de 2015:

Cuadro 2. Plan distrital de desarrollo Bogotá Humana. Recursos programados y ejecutados del proyecto Banca para la economía popular

Año	Recursos programados	Recursos ejecutados	Porcentaje de ejecución	Porcentaje de participación en total de recursos del PDD Bogotá Humana	
				Programados	Ejecutados
2012	12.000.000.000	0	0,0%	0,243%	0,000%
2013	28.740.000.000	28.736.095.793	0,0%	0,274%	0,320%
2014	9.608.542.000	9.608.542.000	100,0%	0,085%	0,099%
2015	5.881.800.000	2.970.844.223	50,5%	0,047%	0,028%
2016	325.741.000	0	-	0,003%	-
Total	56.556.083.000	41.315.482.016	-	0,110%	-

Fuente: SEGPLAN con corte a diciembre 31 de 2015. Elaboración propia

Entre 2012 y 2015 del total de recursos ejecutados por el Distrito un 0,11% correspondió a al proyecto *Banca para la economía popular*. Del total de recursos que inicialmente se le asignaron para el mismo periodo, se ejecutó un 73,5%.

Si bien este monto es similar al ejecutado desde el proyecto *Banca Capital* en el cuatrienio anterior, la diferencia en términos de productos es muy amplia. Los resultados presentados en la rendición de cuentas de la SDDE del año 2015, así como los datos reportados a SEGPLAN con corte a 31 de diciembre que se presentan en el siguiente cuadro lo evidencian.⁷⁷

⁷⁷ «Respecto a Banca para la economía popular, 1.254 unidades productivas con acceso a servicios de financiamiento dirigido a mujeres y 1.156 unidades productivas con acceso a servicios de financiamiento.» ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Informe de rendición de cuentas 2015: balance de resultados del plan de desarrollo distrital 2012 - 2016 “Bogotá Humana” a 31 de diciembre de 2015 Bogotá D. C., 30 de noviembre de 2015. p 72.

Cuadro 3 Plan distrital de desarrollo Bogotá Humana. Recursos programados y ejecutados del proyecto Banca para la economía popular 2012 – 2015, según la meta

Meta programada 2012 - 2016	Magnitud de la meta 2012 - 2015			Recursos 2012 - 2015		
	Programada	Ejecutada	% de avance	Programados	Ejecutados	% de ejecución
Financiar 70.000 Unidades Productivas De Economía Popular	1.249	1.249	1,78	43.298.843.670	29.886.911.842	68,66
Diseñar e implementar 1 instrumento de financiamiento que fortalezca la Institucionalidad del D.C. para el apoyo de la economía popular	1	0	0,00	1.520.259.311	19.283.259	1,27
Financiar 25.000 unidades productivas de economía popular que correspondan a mujeres	1.376	1.376	5,50	10.300.369.509	10.299.393.457	99,21
Financiar 5.000 unidades productivas de economía popular que correspondan a población con discapacidad	48	48	0,96	1.110.869.510	1.109.893.458	98,47
Total				56.230.342.000	41.315.482.016	0,735

Fuente: SEGPLAN con corte a diciembre 31 de 2015. Elaboración propia

Como puede verse, las metas programadas para el cuatrienio son muy superiores a lo ejecutado entre 2012 y 2015.

5.3.9 Enfoques

Los criterios que orientan la política de Financiamiento y Democratización del Crédito en Bogotá son facilitar el acceso, la diversificación de oferta de productos y servicios, la concertación y la coordinación de las entidades vinculadas para la ejecución de las estrategias. En el acceso

« [...] con el fin de garantizar su espíritu democrático, contempla el principio de universalidad, es decir que se aplicará a todos los sectores económicos, segmentos empresariales y a todos los estratos sociales, especialmente los no bancarizados, informales y populares.»⁷⁸

No se define un enfoque poblacional, sin embargo, los lineamientos indican que «deberá contemplar y velar por el acceso de todos los sectores sociales al crédito»⁷⁹ y sus objetivos se orientan a ampliar el espectro de oportunidades «a través de metodologías microcrediticias incluyentes»⁸⁰.

Se considera que el enfoque poblacional puede aportar a la definición de necesidades diferenciales sobre las cuales generar estrategias diferenciales para garantizar el acceso a toda la población.

5.3.10 Modelo de Operación

En el objetivo de la política se acota que ésta «Debe contener instrumentos de financiación dirigidos a todos los sectores productivos de la ciudad sujetos de la política pública.»⁸¹. En sus estrategias, se orienta a apoyar el otorgamiento de crédito y los servicios complementarios al crédito que permitan acompañar los esfuerzos para el desarrollo y escalonamiento de las empresas, establecer alianzas público privadas con el sector financiero comercial y con entidades públicas que prestan servicios financieros, implementar servicios de apoyo a microempresas con estrategias financieras y no financieras y promover la diversificación de servicios financieros y servicios de apoyo a las unidades productivas.

Una serie de productos y servicios destinados a emprendedores, microempresario y PYMES cuya operación «se efectuará a través de las dependencias de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico que se dispongan, y de otras instituciones públicas y privadas con

⁷⁸ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. Decreto 589 de 2009 (Diciembre 28) "Por medio del cual se formula la política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C.". Artículo 3.

⁷⁹ CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. Acuerdo 387 de 2009 (Julio 02) "Por medio del cual se establecen lineamientos para la formulación de la política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C.". Artículo 4.

⁸⁰ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. Decreto 589 de 2009 (diciembre 28) "Por medio del cual se formula la política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C.". Artículo 4.

⁸¹ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. Decreto 589 de 2009 (Diciembre 28) "Por medio del cual se formula la política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C.". Artículo 2.

quienes se llegue a concertar la ejecución de políticas adicionales de financiamiento y democratización del crédito.»⁸², se detallan también en el Decreto.

De acuerdo con la Contraloría de Bogotá, desde la SDDE en un inicio las acciones se centraron en la creación y puesta en marcha de una banca de segundo piso, pero la Banca Capital, es decir una banca pública, no se desarrolla. En su lugar, la SDDE ha suscrito convenios con distintas instituciones, tanto públicas como privadas, para la prestación de servicios financieros y de acompañamiento empresarial. En el período de 2009 a 2011, la SDDE suscribió un total de 19 convenios suscritos por valor de \$43.479 millones»⁸³ Esta gestión se ha desarrollado en parte con la institucionalidad establecida a nivel nacional.

Se debe tener en cuenta que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, es el ente rector de la política a cargo del Sistema Nacional de MiPyMes. BANCOLDEX desempeña el papel de banca de segundo piso. El FNG, Fondo Nacional de Garantías, sociedad economía mixta vinculada al MinCIT presta orientación para mejoras organizacionales y en coordinación con BANCOLDEX trabaja para ofrecer líneas de crédito garantizadas al sector. Por último, la Banca de Oportunidades, administrada por BANCOLDEX, opera mediante una red constituida por bancos comerciales, compañías de financiamiento, cooperativas, ONGs y cajas de compensación familiar.⁸⁴

De otro lado, al seguimiento de esta política Distrital está a cargo de las Direcciones de Formación y Desarrollo Empresarial y Estudios Socioeconómicos y Regulatorios de la SDDE. El sistema de información para el seguimiento y evaluación según el decreto de adopción de la política se basará fundamentalmente en la estructuración de bases de datos y cuadros de reporte que sean coordinados entre la Secretaría de Desarrollo Económico y los operadores, pero no se conocen desarrollos al respecto.⁸⁵

⁸² ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. Decreto 589 de 2009 (diciembre 28) "Por medio del cual se formula la política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C.". Artículo 7.

⁸³ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Política de financiación y democratización del crédito para las pequeñas y medianas empresas en Bogotá D.C. Plan anual de estudios PAE 2013. Bogotá, D.C.: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, noviembre de 2013. p 24.

⁸⁴ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Política de financiación y democratización del crédito para las pequeñas y medianas empresas en Bogotá D.C. Plan anual de estudios PAE 2013. Bogotá, D.C.: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, noviembre de 2013. p 22.

⁸⁵ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. Decreto 589 de 2009 (diciembre 28) "Por medio del cual se formula la política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C.". Artículo 9, numeral 3.

5.3.11 Evaluaciones

El análisis de la Política de financiación y democratización del crédito para las pequeñas y medianas empresas en Bogotá D.C. realizado por la Contraloría de Bogotá en 2013, al cual se ha hecho referencia en varios apartados del presente documento, revisa los resultados obtenidos por esta política.⁸⁶

Dicho estudio presenta un panorama de la distribución de las empresas por tamaño en Colombia y en Bogotá, las MiPyMes y la política de financiación y democratización del crédito y sus aspectos legales; luego, analiza la política adoptada mediante el Decreto 589 de 2009, su implementación en los planes de desarrollo de los cuatrienios 2008 – 2012 y 2012 – 2016 y la oferta de productos y servicios de financiación popular para las MiPyMes con la que se busca beneficiar a la población.

Con base en lo anterior, la Contraloría de Bogotá concluye que los resultados son poco significativos y han estado centrados en resolver los problemas de desempleo, marginalidad e informalidad más que en impulsar el desarrollo empresarial. Bogotá no cuenta con el establecimiento bancario público que se proyectó en los planes de desarrollo; no obstante, logró las metas de número de operaciones de crédito a través de convenios con instituciones tanto públicas como privadas.

Por otro lado, observa, mientras aumenta el número de empresas se reduce el número de microcréditos. Una tendencia que no muestra concordancia con una política de crédito contundente. Adicionalmente al concentrarse en las microempresas, las empresas pequeñas y medianas tienden a quedar marginadas. Además, la manera de medir el riesgo y deficiencia en los registros contables de estas empresas son importantes barreras para el acceso a financiación que continúan vigentes.

Por el informe de Contraloría, se conoce que en el marco del convenio de asociación No. 322 de 2009 entre la SDDE y la Pontificia Universidad Javeriana para desarrollar el sistema de información, evaluación y seguimiento del proyecto Banca Capital (2008 – 2012), antes mencionado, la Universidad Javeriana diseñó un conjunto de metodologías que permitieron, entre otros, obtener medidas de eficiencia técnica y económica del manejo de los recursos de Banca Capital, presentar los resultados de un análisis costo-beneficio del Proyecto.⁸⁷

⁸⁶ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Política de financiación y democratización del crédito para las pequeñas y medianas empresas en Bogotá D.C. Plan anual de estudios PAE 2013. Bogotá, D.C.: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, noviembre de 2013.

⁸⁷ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Política de financiación y democratización del crédito para las pequeñas y medianas empresas en Bogotá D.C. Plan anual de estudios PAE 2013. Bogotá, D.C.: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, noviembre de 2013. p 31.

5.3.12 Análisis Actual de la Política

Esta política no cuenta con un diagnóstico de la problemática y situación inicial. En su formulación no se plantea la metodología, ni la periodicidad, ni los responsables en la elaboración del plan de acción. También enuncia la necesidad contar con un sistema que hará monitoreo a objetivos específicos, pero no puntualiza sobre los mecanismos para su concreción.

En la página web de la SDDE se hace mención a documentos de indicadores y de seguimiento de esta política, pero no se encuentran publicados.

Las razones por las cuales el tema se eleva al nivel de política pública de manera independiente a la política de productividad, competitividad y desarrollo, no se exponen y parece innecesario expedir una política para abordar una temática que se ejecuta como un proyecto de inversión.

Los resultados obtenidos por los proyectos de inversión *Banca Capital* y *Banca para la economía popular*, como señala la Contraloría, «son poco significativos» puesto que las barreras de acceso no se han superado. En sus conclusiones de 2013, afirma que estos intentos han obedecido más a los deseos de responder al desempleo, marginalidad e informalidad que a impulsar el desarrollo empresarial.⁸⁸ Esto conlleva el riesgo de marginar las empresas más dinámicas y con más potencial que requieren de apoyo.

La Contraloría también señala que mientras la base empresarial crece, el microcrédito se ha reducido. Ello hace pensar que esta política no marca una pauta en la toma de decisiones de la administración Distrital pese a la existencia de una problemática real a atender.

En el nuevo plan de desarrollo se incorporó el tema en el capítulo V, eje transversal 2: desarrollo económico basado en el conocimiento. Las metas son consolidar el 40% de los emprendimientos atendidos financiera y/o comercialmente, y atender 320 emprendimientos de oportunidad.

Los resultados obtenidos indican que el hecho de definirla como una política autónoma no ha generado mayor capacidad de gestión de las áreas a cargo de su implementación. Por el contrario, su articulación dentro de una estrategia macro de desarrollo económico puede ser un camino para su fortalecimiento. Para ello también se hace necesaria una revisión del problema y sus estrategias.

⁸⁸ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Política de financiación y democratización del crédito para las pequeñas y medianas empresas en Bogotá D.C. Plan anual de estudios PAE 2013. Bogotá, D.C.: Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, noviembre de 2013. p 47.

5.4 Política distrital de productividad, competitividad y desarrollo socioeconómico de Bogotá D.C.

5.4.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C. fue adoptada mediante el Decreto 064 de noviembre 6 de 2011. Se formuló para un horizonte de tiempo de veintiocho (28) años, luego su implementación finaliza en el 2038.

5.4.2 Problemática

La Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C. se soporta en el desarrollo institucional y en un marco conceptual desde el cual se enfrentan los retos de los procesos de urbanización y aglomeración, la globalización y el cambio climático.

La aglomeración implica que el crecimiento económico será desequilibrado en el territorio y que tratar de extender la actividad económica significará desalentarla. Entendiendo que esta dinámica genera los beneficios suficientes para financiar sus costos, el espacio urbano debe permitir una rentabilidad razonable y unas condiciones de vida adecuadas.⁸⁹

La globalización, en la cual se evidencia que Bogotá ya está involucrada, exige gestionar adecuadamente las oportunidades que ello representa.⁹⁰

El cambio climático es también una realidad frente a la cual «han de aprovecharse las potencialidades de las ciudades, ya que bien diseñadas y gestionadas sus efectos sobre la mitigación de las consecuencias adversas y la reducción de las causas del déficit biológico general y el cambio climático particular no solo son notables, sino que están llamadas a serlo aún más en el futuro. [...]»⁹¹

⁸⁹ DTS. p 21

⁹⁰ DTS. p 22

⁹¹ DTS. p 23

Se plantea que Bogotá es en 2008 la ciudad más poblada de la región andina y la sexta en América Latina, además de ser la primera en el continente americano y la novena en el mundo más densamente poblada; sin embargo, en términos de la riqueza económica que genera ocupa para entonces un 58° lugar.

En la comparación de Bogotá con otras ciudades del mundo se observan múltiples brechas a superar siendo la del crecimiento económico la mayor. Esta afirmación se sustenta en un estudio contratado por la SDP con la firma Mckinsey & Company⁹² cuyas principales conclusiones sobre la situación de Bogotá se acogen en el diagnóstico para la política para describir la problemática:

1. Crecimiento económico producto de mejoras en el ambiente de negocios y el potencial de atraer inversión extranjera, sin embargo, su PIB/cápita es aún débil por: (1) Baja productividad sectorial y alto nivel de informalidad, y (2) Formación de talento limitada por baja oferta de educación superior y baja calidad de educación pública escolar.
2. Mejora significativa en la cobertura de necesidades básicas, sin embargo, la calidad del servicio y los costos asociados aún presentan retos importantes.
3. Retos de conservación ambiental por (1) altas emisiones de CO₂, (2) bajo tratamiento de aguas residuales y (3) baja capacidad para el manejo de residuos sólidos.
4. Finanzas sanas, pero apenas suficientes que requieren un manejo más eficiente del gasto y mejor capacidad de gestión del presupuesto.

De otra parte, la relación de participación de la ciudad en el PIB con respecto a su participación en la población era de 1,6 en 2007, lo que indica una alta generación de valor de la población que habita Bogotá como producto de la aglomeración.

La composición sectorial del PIB también se examina indicando un proceso de cambio estructural en la ciudad con una participación de la industria de 14% al tiempo que un 50% se concentra en actividades de comercio y servicios.

Adicionalmente, para cada uno de los ejes de la política se hace un diagnóstico de la problemática:

1. Eje transversal: Desarrollo económico y derechos. Población excluida de los beneficios materiales del crecimiento económico diferencial por condición, sexo, grupo racial o étnico; porcentaje significativo de la población en inseguridad económica, pobreza e indigencia. Localidades distritales en condiciones muy

⁹² SDP-Mckinsey & Company. Bogotá 2038: una visión para el futuro. Citado en: DTS, p 27.

desiguales que se evidencian con indicadores como el IDH, Índice de Desarrollo Humano.⁹³

Las condiciones de trabajo propias del predominio del sector informal de la economía y los niveles de educación se plantean como explicación causal de las condiciones de pobreza. No obstante, ésta se atribuye posteriormente a la gran desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo y la injusticia social expresada.

2. Eje temático: Macroeconomía, competitividad y productividad. La apertura económica en Colombia redujo la protección de las manufacturas sin un sustituto para dicha protección. Además, de la concentración de la producción en materias primas se expuso a Colombia a una fuerte dependencia de los ciclos económicos internacionales⁹⁴, y aun cuando Bogotá se concentre en bienes manufacturados, «los precios de estos también son volubles por el comportamiento de la tasa de cambio nacional.»⁹⁵

De otra parte, las estadísticas muestran que Colombia invierte y ahorra poco. Lograr una inversión sostenida requiere un ahorro sostenido que en Bogotá proviene de las familias, empresas y gobierno, siendo el proveniente de las empresas, es decir de sus utilidades, el que es factible aumentar, aunque sea una limitante Eel que la tasa de interés activa en Colombia sea sumamente elevada.

Se afirma que compensar la falta de competitividad internacional de la tasa de cambio y la tasa de interés con una reducción de los salarios no es factible dado que en Bogotá los salarios son iguales a los pagados en Shanghái. Es entonces en el incremento de la productividad donde la ciudad tiene más instrumentos y margen de maniobra. Este crecimiento económico permitirá financiar el desarrollo social.

«[...] en Bogotá el volumen del gasto público es suficientemente importante como para que pueda haber una política fiscal capaz de: a) producir profundas intervenciones sociales; b) producir efectos contra cíclicos, de cara a la volatilidad propia de las economías de mercado; y c) propiciar el aumento de la productividad y la eficiencia del aparato económico entre las fronteras de la Región Capital.»⁹⁶

Se requiere la descentralización para que la política fiscal regional sea un factor definitivo en la conducción de la economía de la Región Capital, e influir en el ámbito nacional en aspectos claves para la financiación del desarrollo, además de superar las deficiencias de infraestructura, movilidad y conectividad.

⁹³ DTS. p 32 – 33.

⁹⁴ DTS. p 43.

⁹⁵ DTS. p 44.

⁹⁶ DTS. p 48 – 49.

3. Eje temático: Sectores líderes y apuestas productivas. Para la selección de Sectores Líderes para la Región Capital, en el DTS emplean teorías económicas como la teoría de los sectores líderes y la teoría del alto desarrollo que sustentan el proceso de identificación de sectores cuya demanda está restringida por motivos institucionales, para crear choques de demanda que remuevan esos obstáculos, promoviendo a su vez innovaciones que impulsen en la economía un continuo reajuste estructural con procesos de cambio que generan nuevos cambios⁹⁷.

Se plantea entonces el panoramade la ciudad selañando los fenómenos que han marcado la estructura productiva, y resaltando características como el hecho de que el 79% de los negocios son de subsistencia, agrupados en microempresas y cuenta propia donde se presenta «baja productividad, bajos ingresos, informalidad laboral y mínima o inexistente relación con las instituciones de financiamiento.»⁹⁸ y que el 42% de los establecimientos industriales reportados en 2007 por la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) que refiere a unidades productivas de más de 10 trabajadores, correspondían a Bogotá.

La baja productividad sectorial mencionada se da en un ambiente de altas disparidades entre sectores productivos, y entre el sector formal e informal.

En este contexto se han hecho diversos esfuerzos hechos por seleccionar los renglones productivos en los cuales la ciudad debe apostar para mejorar sus condiciones socioeconómicas planteando que se trata de ejercicios dispares con los que no se ha llegado a conclusiones universales.

4. Eje temático: Generación de empleo e ingresos. En este eje el DTS señala como factores negativos en el mercado de trabajo que pueden limitar el crecimiento económico y el bienestar de la población las altas tasas de desempleo, el predominio del empleo informal y la desigualdad en la distribución de la riqueza, e indica las consecuencias negativas que cada uno de estos factores conlleva.

Se describe el comportamiento histórico de las tasas de desempleo y su relación con los ciclos expansivos de la economía, señalando el para entonces reciente deterioro del mercado laboral con el fin del ciclo expansivo de la economía que se cierra en 2009 y sus consecuencias en el deterioro de los ingresos de los hogares que obliga a que agentes distintos al jefe del hogar participen en el mercado laboral provocando a su vez una oferta laboral expansiva que desborda la demanda y presiona al alza la tasa de desocupación y el deterioro de los salarios. Esto también pudo afectar la calidad del empleo.

⁹⁷ DTS. p 61.

⁹⁸ DTS. p 62.

Por otra parte, con información desagregada se evidencian aspectos a considerar desde el enfoque diferencial de la política.⁹⁹

La conclusión es que un porcentaje considerable de la población ocupada lo hace en condiciones que se encuentran al margen de las normas laborales y del cubrimiento de seguridad social.

A lo largo de la pasada década el dinamismo de creación de actividades laborales les correspondió a las y los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

La mayoría de estos se desempeñan en actividades microempresariales de subsistencia que se caracterizan por «la ausencia de capital; incorporación de uno a cinco trabajadores en condiciones laborales precarias (baja remuneración y ausencia de contratos); volumen reducido de actividad; y, ausencia de toda forma de regulación laboral y protección social.»¹⁰⁰

5. Eje temático: Gestión del territorio para el desarrollo económico. Desde el punto de vista conceptual se plantea que el ordenamiento territorial puede estimular o favorecer la productividad si genera externalidades positivas y reduce las externalidades negativas en el funcionamiento espacial de las empresas. Se debe permitir la aglomeración de la actividad económica y redistribuir el desarrollo.¹⁰¹

La fuerza de atracción de Bogotá configura una región por sí misma pero la forma en que se realiza la integración regional, la distribución equitativa de los beneficios de la aglomeración y la convergencia en la calidad de vida de los habitantes requiere de estímulos. Se requieren estructuras institucionales que permitan regular este proceso.

Uno de los principales problemas es la falta de adopción y ejecución de las políticas, normas y estrategias previstas en el POT por resultar excesivas. Además, las Centralidades definidas aunque se consolidan como un patrón espacial exitoso de densidad económica no presentan una cobertura territorial eficiente.

La Región Capital tiene una participación significativa en el PIB nacional con un 32%. Por otra parte, y el 60% del abastecimiento alimentario de Bogotá proviene de Cundinamarca, luego el sistema hídrico y de áreas protegidas es determinante.

⁹⁹ DTS. p 86.

¹⁰⁰ DTS. p 87.

¹⁰¹ DTS. p 102 – 103.

Se hacen entonces planteamientos sobre los retos de gestión del territorio en los siguientes aspectos:

1. Integración económica regional. Es una necesidad y se está avanzando en su consolidación. El crecimiento poblacional desequilibrado, la competencia tributaria para atraer usos específicos a los municipios y el carácter intra municipal de instrumentos de planeación como el POT son retos que se enfrentan teniendo a favor la voluntad política de los mandatarios de Bogotá y Cundinamarca.
2. Ordenamiento territorial intra-urbano. Bogotá hereda una marcada segregación socio-espacial de la ausencia de una planificación integral, la cual, solo se adopta de manera reciente.
3. Desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental. Lograr el equilibrio entre las demandas sociales y del sistema económico con respecto a las capacidades de oferta y conservación del sistema natural.
4. Desarrollo económico rural. Existe la necesidad de «valorar y retribuir económicamente la contribución de los habitantes rurales a la provisión de bienes y servicios ambientales.[...].»¹⁰²
5. Seguridad alimentaria y nutricional. Se debe articular el ingreso a la política SAN dado que la suficiencia de alimentos no garantiza el acceso a los mismos.

5.4.3 Línea Base de la Política

No se cuenta con una línea base como tal. En el diagnóstico se emplean en su mayoría datos cuya fuente son las investigaciones del DANE como el Censo de población y vivienda del 2005; las estimaciones de población 1985-2005; las proyecciones de población 2005-2020; las cuentas departamentales y nacionales; la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) 2007; la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2010; el Censo de Unidades Económicas 2005, y el Censo Económico 1990. También se emplean cifras de la Encuesta de Calidad de Vida 2007 desarrollada por el DANE y la SDP.

Otras fuentes son el estudio contratado por la SDP con McKinsey en 2010, “Bogotá 2038, Una Visión para el futuro”, entre otros rankings de ciudades para establecer el lugar de

¹⁰² DTS. p 112 – 113.

Bogotá en el contexto mundial; cifras y análisis de la Cámara de Comercio de Bogotá, el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología e Invest in Bogota.

5.4.4 Normatividad Asociada

El Decreto 091 de 2007, «Por medio del cual se modifica el Decreto 552 de 2006 que determinó la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá D.C.», estableció en su artículo primero entre otras, la función de formular, orientar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo económico y social de Bogotá, relacionados con el desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios en un marco de competitividad y de integración creciente de la actividad económica.

Posteriormente, mediante el Acuerdo 378 de 2009 el Concejo de Bogotá estableció los lineamientos generales de la Política Pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá, D.C.

5.4.5 Soportes de la Construcción de la Política

Para la formulación de esta política se realizaron actividades tales como la conformación de un grupo de expertos y expertas encargados de coordinar el proceso; la realización de cuatro (4) foros preparatorios en los que participaron actores institucionales, organizaciones sociales, representantes de la academia, ciudadanos y ciudadanas; la aplicación de dos instrumentos como son la agenda ciudadana y la consulta en línea.

Los diferentes actores que participaron en el proceso de diálogo social y consulta en línea también tuvieron oportunidad de concurrir, discutir y contribuir con ideas y propuestas dentro de un amplio foro Distrital a partir del cual se identificaron consensos y disensos que fueron considerados para la formulación final del decreto.

La versión definitiva del documento técnico resumen de la política fue sometido a las consideraciones y aportes de las asociaciones, gremios de la producción, concejales de la ciudad y autoridades administrativas centrales de la Administración Distrital y diversos sectores participantes del proceso.

5.4.6 Plan de Acción

La Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C. no cuenta con un plan de acción, metas ni indicadores. Tampoco está previsto un procedimiento para generar el plan de acción ni tiene un sistema de información o aplicativo para su seguimiento. Sin embargo, contiene objetivos y estrategias empleados por la SDDE como referente en su accionar de corto plazo.

En el Balance social SDDE 2015¹⁰³, estructurado según los lineamientos de la Contraloría de Bogotá, que cuenta con una primera parte de presentación general de las políticas públicas distritales relacionadas directamente con el desarrollo socio económico de la ciudad a partir de las cuales la SDDE orientó su acción en la vigencia 2015, esta Secretaría toma la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C. como política «sombilla» para todas sus actuaciones y las de las entidades adscritas y vinculadas al sector Desarrollo Económico.

En la segunda parte de este balance, además de la caracterización de cada problema socio – económico abordado por la SDDE en 2015, se exponen los instrumentos y acciones que se concretaron para la implementación de la política en el horizonte de corto plazo estableciendo la relación entre algunas estrategias de los ejes temáticos de la política y los proyectos de inversión del PDD Bogotá Humana a cargo de la SDDE, como se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Proyectos de inversión del plan de desarrollo Bogotá Humana que aportaron a la implementación de la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Económico

Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Económico,			Plan de Desarrollo 2012 – 2016 Bogotá Humana
Eje temático	Sección	Estrategia	Proyecto de inversión
Macroeconomía, productividad y competitividad	3-2 Crecimiento sostenido e inclusión	16.3. Fortalecer las ventajas derivadas de la aglomeración, las economías de escala que generan, la diferenciación de productos y la generación de ventajas comparativas dinámicas producto de la innovación, para coadyuvar a la mejora de la productividad y al mismo tiempo garantizar la realización de los derechos de la población.	689 Potenciar zonas de concentración de economía popular

¹⁰³ Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Balance Social 2015 con corte a diciembre 31 de 2015. 148 p.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Macroeconomía, productividad y competitividad	3-3 Financiación del desarrollo	20.4 Consolidar una alianza que incorpore un compromiso por una banca más pro-pobre y más pro-MIPYME, en nombre de la auténtica responsabilidad social.	715 Banca para la economía popular
Sectores líderes y apuestas productivas	4-1 Apuestas productivas.	26.5. Posicionar a Bogotá como un destino atractivo, nacional e internacionalmente, bajo criterios de diferenciación, especialización y adecuada gestión, incrementando el arribo de turistas a Bogotá y su gasto en la capital y en la región, mediante la cualificación de las atracciones y de los servicios turísticos.	752 Bogotá productiva y competitiva en la economía internacional
Sectores líderes y apuestas productivas	4.2 Desarrollo económico basado en la ciencia, la tecnología y la innovación	29.2. Generar el reconocimiento e imagen de Bogotá D.C., como una economía de la innovación, fundamentada en la educación, la cultura científica y tecnológica, la apropiación social del conocimiento, la capacidad de generar y asimilar transferencia de tecnologías avanzadas y la innovación y, en síntesis, como una sociedad del conocimiento.	748 Fomento de la investigación básica y aplicada para fortalecer la productividad empresarial y cooperativa
Generación de empleo e ingresos	5-1 Generación de empleo de calidad	35.1. Formación para el trabajo. Impulsar políticas activas de formación para el trabajo, de acuerdo con las necesidades del desarrollo empresarial, para mejorar el capital humano de las personas empleadas y desempleadas de todas las edades 35.2. Información para el empleo y servicios de colocación	686 Articulación para la generación de trabajo digno y decente
Generación de empleo e ingresos	5-2 Emprendimiento para la generación de ingresos - Autoempleo	38.1. Mejorar la productividad de los emprendimientos, a través de políticas activas de formación para el emprendimiento, servicios especializados de asesoría y acompañamiento en la creación y fortalecimiento empresarial, mayor educación, provisión de financiamiento y creación de instrumentos de apoyo que permitan un acceso al mercado de los productos.	716 Fortalecimiento de las iniciativas de emprendimiento
Gestión del territorio para el desarrollo económico	6-4 Desarrollo económico de la ruralidad	62.2. Realizar la reconversión productiva, que permita el mejoramiento de las condiciones sanitarias y fitosanitarias de la producción rural, y de la trazabilidad, amplíe las cadenas de agregación de valor, reduzca ineficiencias, promueva nuevos nichos de mercado, de servicios ambientales, y ecoturismo, y genere ingresos derivados del conocimiento local y científico asociado a los valores y la biodiversidad de los ecosistemas y agro ecosistemas, así como alcanzar eficiencias en la cadena de abastecimiento que garantice el acceso a los alimentos mediante un precio justo.	709 Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

Gestión del territorio para el desarrollo económico	6-4 Desarrollo económico de la ruralidad	62.4 Fortalecer la agricultura urbana de manera sostenible, como estrategia de autoconsumo, producción sana, seguridad alimentaria, uso creativo del tiempo libre y de convivencia social.	754 Agricultura urbana y periurbana
Gestión del territorio para el desarrollo económico	6-5 Seguridad alimentaria y nutricional	65.2. Articular las estrategias, programas y proyectos de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico para fortalecer la generación de empleo e ingresos con relación a los distintos eslabones de la cadena productiva de seguridad alimentaria y nutricional y la política pública sobre la misma materia.	736 Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento
		65.3. Fortalecer la integración, articulación y complementariedad de los actores que intervienen en la oferta y demanda de alimentos.	

Tomado de: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Balance Social 2015 con corte a diciembre 31 de 2015. p 4-7.

La tabla precedente evidencia la ejecución de acciones vinculadas a la política sin la existencia de un plan de acción de la misma.

5.4.7 Metas e indicadores

La Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C. no cuenta con metas ni indicadores.

5.4.8 Análisis Financiero

Se presenta un cuadro resumen de los recursos ejecutados en el cuatrienio pasado a través de los proyectos asociados a la política dentro del Balance social 2015 realizado por la SDDE como un punto de referencia.

Cuadro 5. Recursos programados y ejecutados de los proyectos de inversión del plan de desarrollo Bogotá Humana que aportaron a la implementación de la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Económico (en millones de pesos)

Código de proyecto											Total proyectos que aportan a la política	Total recursos PDD Bogotá Humana	% recursos proy política / recursos PDD
Año	Recursos	686	689	709	715	736	748	752	754				
2012	programados	2.300	1.700	1.566	12.000	6.371	1.500	1.340	600	27.378	4.946.118	0,6%	
	ejecutados	1.430	1.696	1.055	0	5.331	1.461	1.175	70	12.218	3.529.595	0,3%	
	% ejec/progr	62%	100%	67%	0%	84%	97%	88%	12%	45%	71%		
2013	programados	2.260	4.569	2.192	28.740	8.608	9.237	1.556	0	57.161	10.473.919	0,5%	
	ejecutados	2.260	4.569	2.137	28.736	8.437	9.237	1.315	0	56.692	8.971.865	0,6%	
	% ejec/progr	100%	100%	98%	100%	98%	100%	85%	0	99%	86%		
2014	programados	1.481	2.338	2.584	9.609	4.605	4.383	2.808	800	28.608	11.242.210	0,3%	
	ejecutados	1.481	2.338	2.584	9.609	4.605	4.383	2.808	800	28.608	9.723.037	0,3%	
	% ejec/progr	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	86%		
2015	programados	1.941	5.500	2.300	5.882	3.970	3.180	1.800	143	24.716	12.491.196	0,2%	
	ejecutados	1.866	5.500	2.300	2.971	3.970	3.150	1.800	143	21.700	10.515.746	0,2%	
	% ejec/progr	96%	100%	100%	51%	100%	99%	100%	100%	88%	84%		
2016	programados	1.310	4.000	733	326	758	3.020	773	60	10.980	12.109.708	0,1%	
	ejecutados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	
	% ejec/progr	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%		
Total	programados	9.292	18.107	9.375	56.556	24.312	21.320	8.277	1.603	148.843	51.263.151	0,3%	
	ejecutados	7.037	14.103	8.076	41.315	22.343	18.231	7.098	1.013	119.218	32.740.242	0,4%	
	% ejec/progr	76%	78%	86%	73%	92%	86%	86%	63%	80%	64%		

Fuente: SEGPLAN con corte a 31 de diciembre de 2015. Elaboración propia.

Nota: los proyectos vinculados por la SDDE en su Balance social de 2015 a la ejecución de esta política, que se presentan en el ítem de plan de acción de este diagnóstico, son los mismos que se toman en el presente

cuadro para establecer un punto de referencia. Estos son: proyecto 686 Articulación para la generación de trabajo digno y decente, proyecto 689 Potenciar zonas de concentración de economía popular, proyecto 709 Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital, proyecto 715 Banca para la economía popular, proyecto 736 Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento, proyectos 748 Fomento de la investigación básica y aplicada para fortalecer la productividad empresarial y cooperativa, proyecto 752 Bogotá productiva y competitiva en la economía internacional, y proyecto 754 Agricultura urbana y periurbana

Los proyectos identificados aportan a 11 de las 91 estrategias en total que se enumeran en los cinco ejes de la política.

Si bien se trata de ocho proyectos, el porcentaje con respecto al total de recursos de inversión ejecutados el PDD Bogotá Humana es de apenas de 0,4%.

5.4.9 Enfoques

La política de distrital de productividad, competitividad y desarrollo socioeconómico de Bogotá D.C. plantea que la finalidad del desarrollo económico es la gente debe tener en cuenta su diversidad, favorecer la inclusión social y ser sustentable. Para ello, se propone un enfoque de desarrollo humano y un enfoque diferencial desde los cuales se busca potenciar el desarrollo de la ciudad con una intervención estatal que logre la creación de condiciones para la rentabilidad económica aprovechando las ventajas de la aglomeración y los aspectos territoriales que inciden en ella, sin embargo, no se establecen acciones diferenciales concretas

5.4.10 Modelo de Operación

Es una política sectorial sin instancias de coordinación adicionales a las propias del sector administrativo de Desarrollo Económico del Distrito Capital.

A nivel regional, la Comisión Regional de Competitividad Bogotá – Cundinamarca es la instancia permite la articulación de acciones tanto con el sector público como con el sector privado y en ella participa la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

A nivel nacional, el plan de desarrollo vigente ordena integrar un único Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación¹⁰⁴, en el marco del cual las distintas instancias que promueven agendas de competitividad, productividad, ciencia, tecnología e

¹⁰⁴ Ley 1753 de 2015. Art. 186.

innovación, deberán integrarse a las Comisiones Regionales de Competitividad en cada departamento, con el propósito de articular sus agendas de trabajo.

Las Comisiones Regionales de Competitividad se definen como la única instancia de interlocución con el Gobierno nacional para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

5.4.11 Evaluaciones

No se dispone de evaluaciones de esta política.

La SDDE dentro de sus publicaciones periódicas hace un balance denominado ¿Cómo le fue a la economía bogotana?, que da cuenta de temas que atañen a esta política. Se encuentran publicados balances para los años 2010, 2011, 2013 y 2014.¹⁰⁵

Las Reflexiones sobre desarrollo económico y el papel público en Bogotá, condensadas en el cuaderno publicado con este nombre por la SDDE en 2015, es también un balance sobre la visión de ciudad, la institucionalidad y los retos enfrenta la Secretaría, con recomendaciones respecto de las políticas del sector.¹⁰⁶

Así mismo, buena parte de los libros, cuadernos y cuadernillos publicados periódicamente por el Observatorio de Desarrollo Económico dan cuenta de aspectos centrales para esta política como el empleo y la identificación de sectores líderes.

5.4.12 Análisis Actual de la Política

Esta política tiene el carácter macro necesario para orientar el rumbo del Sector Administrativo de Desarrollo Económico, pero requiere una mayor elaboración metodológica para alcanzar su propósito. Se recomienda fortalecer una visión amplia que dé sostén a cada uno de sus ejes, en lugar de generar múltiples políticas.

Siendo la generación de empleo e ingresos un eje temático de esta política, por ejemplo, la recomendación que formulación de una política de empleo e ingresos se podría fortalecer este eje temático ampliando incluso su alcance para referirse al trabajo digno y decente y formular un programa que atienda a este objetivo específico.

¹⁰⁵ <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/publicaciones.php?tipoPublicacion=5>

¹⁰⁶ <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=792#sthash.IosZv9Pf.dpbs>

Aunque cuenta con un diagnóstico de la ciudad, convendría ampliarlo con datos específicos respecto de las problemáticas que se encuentran dentro del ámbito de acción Distrital.

Se requiere afinar la estructura causal en el planteamiento del problema y su articulación con la teoría económica que le sirve de fundamento al análisis de la situación específica del Distrito Capital. Se encuentran elementos de la problemática y la teoría económica dentro del planteamiento de la estrategia, sin haberlos integrado en los ítems correspondientes que preceden a esta última, luego es necesaria una revisión general de la coherencia y consistencia interna de su estructura. A continuación, se hacen algunas observaciones específicas.

En el Eje temático: Sectores líderes y apuestas productivas, falta concordancia entre el fundamento teórico inicial y el análisis sobre los renglones productivos en los cuales se debe concentrar la ciudad.

En el Eje temático: Generación de empleo e ingresos, se afirma que la mayoría se desempeñan en actividades microempresariales de subsistencia, no obstante, más adelante se dice que la microempresa solo genera el 43% del empleo.

En este eje también se reconoce que en la generación de empleo e ingresos dignos y sostenibles inciden diversos factores sobre los cuales la Administración Distrital no puede influir. Se propone entonces emplear instrumentos de Política Activa de Empleo y crear las competencias institucionales para ello. No obstante, los aspectos en los que este tipo de instrumentos pueden incidir y la institucionalidad existente no se tuvieron en cuenta en el diagnóstico, luego la estrategia no se corresponde con la problemática descrita.

Aun cuando en el diagnóstico se señalan las deficiencias del empleo generado por la microempresa y el trabajo por cuenta propia, se propone la aplicación de una política activa «[...] para incentivar la creación de empresas a partir de la difusión de incentivos al emprendimiento, encaminados a facilitar el desarrollo de las pequeñas empresas. Dichas medidas suponen el fomento del autoempleo [...]»¹⁰⁷.

Por último, en el enfoque de género, se propone priorizar la participación de las mujeres en el mercado laboral en Bogotá, el sector microempresarial, y la economía del cuidado, pero no se diagnostica la problemática a atender.

En el Eje temático: Gestión del territorio para el desarrollo económico, para el desarrollo económico rural se acude a la política de ruralidad del Distrito que a su vez tiene dificultades en su implementación, y en relación con la seguridad alimentaria y nutricional, se plantea una visión que no guarda correspondencia con la problemática descrita. Se acude

¹⁰⁷ DTS. p 91.

a la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, sin alcanzar a plantear su articulación.

Adicionalmente, se recomienda fortalecer los elementos que pueden dar operatividad a la política. Reevaluar el número de estrategias formuladas y el formular metas e indicadores. Así mismo, se requiere especificar la metodología, periodicidad y responsables en la elaboración del plan de acción y el sistema de seguimiento.

Existen avances en el cumplimiento de los objetivos de la política como, por ejemplo, la identificación de sectores líderes y apuestas productivas. Desde la CRC, Comisión Regional de Competitividad Bogotá – Cundinamarca, se han planteado cinco vocaciones productivas de Bogotá y la Región: 1. Industrias culturales, 2. Agroindustria y salud, 3. Servicios de valor agregado a empresas, 4. Desarrollo del conocimiento científico y 5. Tecnologías sostenibles. No obstante, el cubrimiento logrado en términos de estrategias puestas en marcha y presupuesto ejecutado es bajo.

En el PDD Bogotá Mejor el eje transversal Desarrollo Económico basado en el conocimiento se propone fundamentar el Desarrollo Económico en la generación y uso del conocimiento para mejorar la competitividad de la Ciudad Región, entre otras mediante la creación de la Gerencia de Innovación Industrias Creativas.

5.5 Política pública de trabajo decente y digno

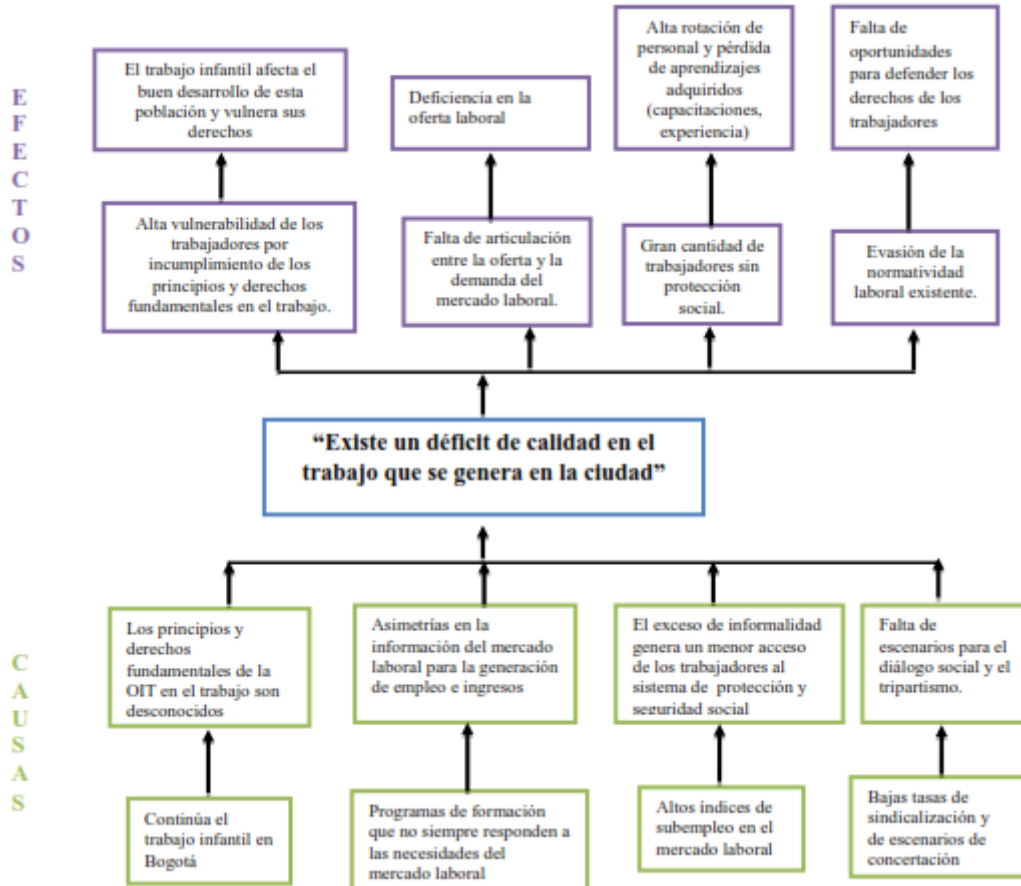
5.5.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política Pública de Trabajo Decente y Digno fue adoptada mediante el Decreto 380 de 2015. No se estableció un horizonte de tiempo específico para su implementación.

5.5.2 Problemática

El problema central es el déficit de calidad en el trabajo que se genera en la ciudad, de acuerdo con el árbol de problemas elaborado en el proceso de formulación de la política que presenta en la siguiente Figura. Aunque este árbol de problemas guarda concordancia con la estructura de la política, no recoge el diagnóstico realizado.

Figura 5. Política pública de trabajo decente y digno. Árbol de problemas



Fuente: DTS. p 205.

En el diagnóstico se parte del concepto de trabajo decente precisando que una sociedad decente «es aquella que combate las condiciones para que quienes hacen parte de ella no se sientan humillados.»¹⁰⁸

Las condiciones de trabajo que pueden causar humillación pueden ser múltiples y estar ligadas a los ambientes de trabajo y el acoso laboral, el despido, el trato injusto o discriminante, la impotencia frente al abuso, etc. Este tipo de condiciones tienen mayor incidencia entre ciertos grupos de trabajadores. La alta flexibilidad e inestabilidad laboral actual, permite o facilita la humillación.

Respecto del mercado laboral se enfatiza en los componentes de la oferta laboral siguiendo los lineamientos de trabajo decente establecidos por la OIT.

¹⁰⁸ DTS. p 19.

En Bogotá, esta presenta un comportamiento positivo en los siguientes indicadores: tasa bruta de participación, tasa global de participación laboral, tasa de ocupación, tasa de desempleo (no obstante, se evidencia un problema de carácter estructural que impide reducir la TD por debajo el 8%), e ingresos laborales.

Las cifras desagregadas también muestran una reducción progresiva de la brecha existente entre hombres y mujeres, mientras que para la población en condición de discapacidad señalan una situación desfavorable en el mercado laboral. Sobre los grupos étnicos no se logra una conclusión específica por falta de información.

En cuanto a los grupos etarios se analiza la transición demográfica que vive la ciudad que produce el denominado «bono demográfico», periodo en el cual las relaciones de dependencia descienden a mínimos históricos para luego crecer conforme aumenta la población mayor. También se pone de manifiesto la reducción en la tasa de trabajo infantil¹⁰⁹, y la alta tasa de jóvenes excluidos de las oportunidades educativas y laborales no obstante que la tasa de desempleo en esta población se viene reduciendo.

Otros aspectos se consideran dentro del análisis diferencial son la relación entre edad y promedio de meses buscando trabajo, y entre tiempo de búsqueda de empleo y nivel educativo¹¹⁰, y los oficios y sectores generadores de empleo¹¹¹.

Sobre la informalidad se analizan diferentes enfoques para definirla y medirla, manteniendo la conclusión de que es excesivamente alta.

Adicionalmente, el Observatorio de Desarrollo Económico realizó la primera medición de Trabajo Decente y Digno en Bogotá en el periodo 2008 – 2012 tomando como referencia 30 indicadores principales organizados en 10 dimensiones de estudio, de las cuales siete presentan un balance positivo y tres un balance neutro.¹¹²

Con respecto a la demanda laboral, la Encuesta de Demanda Laboral en Bogotá realizada en 2013 muestra elementos como los siguientes: el aumento en el número de empleados obedece principalmente a la necesidad de una mayor producción, las empresas que incorporaron alguna innovación en su mayoría aumentaron su personal, más de la mitad de los contratos son a término indefinido, más de la tercera parte del personal ocupado en Bogotá se encuentra en la categoría ocupacional de trabajador por cuenta propia, entre los mecanismos para que el Distrito incentive la contratación de personal la mayoría de los encuestados se inclinan por los subsidios, casi un 90% vinculan al personal de manera directa.

¹⁰⁹ DTS. p 48.

¹¹⁰ DTS. p 51.

¹¹¹ DTS. p 52.

¹¹² DTS. p 57.

La Encuesta de Demanda Laboral también encontró que el 95,1% de establecimientos tuvo a Bogotá o los municipios de Cundinamarca como principal nicho de mercado para comercializar sus productos.¹¹³

Por último, en relación con el empleo público como problemática se tiene que la reforma realizada en 2005 ocasionó una reducción de personal que dificulta el normal desarrollo de las actividades de la administración distrital. A 2011 el empleo público se caracterizaba por el predominio de contratistas por órdenes de prestación de servicios, algunos para temas misionales recurrentes que deben ser desempeñados por trabajadores de planta¹¹⁴.

5.5.3 Línea Base de la Política

Los indicadores de la línea base fueron elaborados inicialmente en el marco de un convenio suscrito entre la SDDE y el Centro Interdisciplinario de Investigación sobre Desarrollo - CIDER- de la Universidad de Los Andes, para el periodo 2008-2012 y posteriormente actualizados hasta 2014, por la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios de la SDDE.¹¹⁵

Con respecto a la oferta laboral se analiza la participación de los sectores económicos dentro de la economía de Bogotá, considerando además de la creación de ingresos los empleos generados según la rama productiva, y se utiliza la relación entre empleo y valor agregado a nivel sectorial como un indicador de la productividad de cada uno de los sectores. A mayor valor agregado por cada empleo, mayor productividad.¹¹⁶ También se establece el efecto de fenómenos como la tercerización en los cambios en la participación de los sectores dentro de la economía del Distrito.¹¹⁷

Con base en los indicadores generales de trabajo (oferta potencial de trabajo o fuerza laboral, población en edad de trabajar (PET), Población Económicamente Activa (PEA), Población Económicamente Inactiva (PEI), ocupados y desocupados) se generan conclusiones para Bogotá comparado con las 13 principales ciudades del país en términos de tasa bruta de participación, tasa global de participación laboral, tasa de ocupación, tasa de desempleo, tasa de participación de los cesantes y los aspirantes entre los desocupados, ingresos laborales, e ingresos de empleados formales e informales.

¹¹³ DTS. p 80.

¹¹⁴ DTS. p 95.

¹¹⁵ DTS. p 25.

¹¹⁶ DTS. p 28.

¹¹⁷ DTS. p 32.

La equidad de género se mide con indicadores desagregados por sexo como la tasa bruta de participación, con series históricas de datos que permiten analizar el comportamiento de la brecha entre las mismas; la relación entre las tasas de participación laboral y el número de años de estudio de las personas¹¹⁸; la participación en el mercado laboral; el tiempo en el día dedicado a actividades remuneradas y no remuneradas dentro del hogar¹¹⁹, y la relación de ingresos laborales.

Sobre los grupos étnicos se indica que es escasa la información y que se está gestionando ante el DANE para que vuelva a incluir la variable en sus investigaciones; mientras que para la población en condición de discapacidad se establece el total de personas mayores de 12 años, total de ocupados, desocupados e inactivos, así como la tasa global de participación, la tasa de ocupación y la tasa de desempleo con base en la Encuesta de Calidad de Vida.

Para los grupos etarios se analiza la transición demográfica, la tasa de trabajo infantil, la tasa de desempleo de los jóvenes.

También se emplea la relación entre la edad y el promedio de meses buscando trabajo, y el tiempo de búsqueda de empleo con respecto al nivel educativo¹²⁰, y los oficios y sectores generadores de empleo¹²¹, para dar cuenta de otros aspectos del problema.

En cuanto a la informalidad se analizan diferentes enfoques para definirla y medirla, en especial las dos aproximaciones propuestas por la OIT: productiva y de protección social o legalista, así como el concepto de informalidad laboral empleado por el DANE.

La primera medición de Trabajo Decente y Digno en Bogotá como tal es realizada por el Observatorio de Desarrollo Económico en el periodo 2008 – 2012 tomando como referencia 30 indicadores principales calculados partir de la GEIH y otras fuentes de información.

En el DTS de la política se presenta la síntesis de estos indicadores organizados en 10 dimensiones de estudio¹²²: oportunidades de empleo; ingresos adecuados y trabajo productivo; tiempo y trabajo decente; conciliación del trabajo, la vida familiar y la vida personal; trabajo que debería abolirse; estabilidad y seguridad en el trabajo; igualdad de oportunidades y de trato en el empleo; entornos de trabajo saludables; seguridad social, y diálogo social y representación de trabajadores y de empleadores. También se explica cada

¹¹⁸ DTS. p 43.

¹¹⁹ DTS. p 44.

¹²⁰ DTS. p 51.

¹²¹ DTS. p 52.

¹²² DTS. p 57.

una de las dimensiones y se analiza el comportamiento de los indicadores y las posibles causas de este comportamiento.

Con respecto a la demanda laboral, el Observatorio de Desarrollo Económico de la SDDE, buscó resolver el déficit de información realizando en 2013 la Encuesta de Demanda Laboral en Bogotá¹²³, aportando elementos de diagnóstico para la implementación de las políticas activas de empleo.

En esta última, se capturaron datos sobre variables como las causas de la demanda laboral por parte de las empresas, relación entre innovación y aumento de personal, mecanismos para incentivar la contratación de personal, tipos de contratación, categoría ocupacional, forma de vinculación del personal, oficios ocupados, años de trabajo en una empresa según área de desempeño, aspectos relevantes en la selección de personal, selección de personal. Por último, en relación con el empleo público se analizan variables como las formas de vinculación y el tipo de temas asignados empleando datos de Departamento Administrativo del Servicio Civil.

5.5.4 Normatividad Asociada

Este ítem se desarrolla principalmente con base en los considerandos del Decreto 380 de 2015, por el cual se adopta la Política de Trabajo Decente y Digno. En el siguiente cuadro se relaciona la legislación y normatividad nacional considerada.

Norma	Descripción	Art.
Constitución Nacional 1991	Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana y en el trabajo, entre otros aspectos.	1°
	Consagra el trabajo como un derecho y una obligación social que goza de la especial protección del Estado, y señala que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.	25
	Derecho de libre asociación.	38
	Derecho a constituir sindicatos o asociaciones.	39
	Ordena al Congreso de la República expedir el estatuto del trabajo señalándole los principios mínimos fundamentales que deberá tener en cuenta la Ley correspondiente. Los convenios internacionales de trabajo, debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.	53
Código Sustantivo del Trabajo 1950	Estatuto del trabajo vigente a la fecha pese al mandato de la Constitución Nacional de 1991.	
Ley 100 de 1993	Sistema de Seguridad Social Integral	

¹²³ DTS. p 71.

Ley 789 de 2002	Se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social	
Ley 1010 de 2006	Se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo	
Decreto 4904 de 2009	Se reglamenta la organización, oferta y funcionamiento de la prestación del servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano	
Ley 1429 de 2010	Sobre la formalización y generación de empleo. Contiene, entre otros, incentivos para la generación de empleo de grupos vulnerables	
Decreto Nacional 567 de 2014	Estructura la Red Nacional de Formalización Laboral, para garantizar la consolidación del trabajo decente, la cobertura en seguridad social para todos y el desarrollo de las políticas activas de empleo, mediante la aplicación de las herramientas del Servicio Público de Empleo	
Ley 1636 de 2013	Se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia, y se dictan las normas referidas al servicio público de empleo y dentro de este el Sistema de Gestión de Empleo para la Productividad	
Decreto Nacional 2852 de 2013	Reglamenta los componentes relacionados con el Servicio Público de Empleo, la capacitación para la inserción laboral y el reconocimiento de las prestaciones económicas de seguridad social de este mecanismo de protección al cesante	
Decreto Nacional 1443 de 2014	las directrices de obligatorio cumplimiento para implementar el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST) que debe tener cobertura sobre los trabajadores dependientes, contratistas, trabajadores cooperados y trabajadores en misión	
Decreto Nacional 4108 de 2011	Modifica la estructura y los objetivos del Ministerio del Trabajo, entre los que se encuentra: la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo decente, a través un sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control; así como del entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales.	
CONPES 173 de 2014	Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes.	
Decreto Nacional 1444 del 2014	Estructura la Red Nacional de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo -Red Ormet, y dispone que estará integrada por entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal y por organizaciones y entidades privadas que se vinculen a la misma.	

Es de mencionar que aun cuando la Constitución Política de 1991 insta a actualizar la legislación laboral nacional, Colombia aún se rige en este tema principalmente por el Código Sustantivo del Trabajo de 1950.

Además de la legislación nacional, es un referente normativo el conjunto de convenios de la Organización Internacional del Trabajo -OIT, que definen un sistema de normas internacionales del trabajo, que hacen parte del bloque de constitucionalidad y que según lo dispuesto por el artículo 53 de la constitución, hacen parte de la legislación interna¹²⁴. En el ámbito Distrital, se destaca lo siguiente:

¹²⁴ Decreto 380 de 2015. Considerandos

La Resolución 209 de 2014 modificada por la 064 de 2015, ambas de la Subdirección de Administración y Seguimiento de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, autoriza a la Agencia Pública de Gestión y Colocación de la Alcaldía de Bogotá, en cabeza de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, para prestar los servicios básicos de gestión y colocación de empleo.

El Acuerdo Distrital 257 de 2006 establece que *el Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo tiene la misión de crear y promover condiciones que conduzcan a incrementar la capacidad de producción de bienes y servicios en Bogotá, de modo que se garantice un soporte material de las actividades económicas y laborales que permitan procesos productivos, de desarrollo de la iniciativa y de inclusión económica que hagan efectivos los derechos de las personas y viables el avance social y material del Distrito Capital y sus poblaciones, en el marco de la dinámica ciudad región*¹²⁵.

Así mismo, crea la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico estableciendo su objeto: *orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital.*¹²⁶

Se relacionan además los Decretos Distritales 294 de 2008 y 064 de 2011 y, por último, el Acuerdo Distrital 489 de 2012 mediante el cual se adopta el plan de desarrollo Bogotá Humana que entre sus metas tenía la formulación de esta política.

5.5.5 Soportes de la Construcción de la Política

El diagnóstico de esta política se elaboró a partir de la información, estudios e investigaciones adelantados por el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá. Recoge e incorpora un acervo histórico de indicadores que han sido construidos a partir del procesamiento de diversas bases de datos y microdatos, lo mismo que de otra serie de publicaciones de coyuntura (boletines y notas editoriales) y otro sinnúmero de investigaciones entre las relacionan las siguientes:

1. Formación, Funcionamientos y Capacidades.

¹²⁵ Concejo de Bogotá. Acuerdo Distrital 257 de 2006 "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones". Artículo 74.

¹²⁶ Concejo de Bogotá. Acuerdo Distrital 257 de 2006 "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones". Artículo 75.

2. Determinantes de las Diferencias Socioeconómicas por Género en Bogotá D.C., Colombia. Un Estudio Estadístico para el Caso de Bogotá.
3. El mercado de trabajo en Bogotá. Aportes para la reflexión y formulación de lineamientos de políticas.
4. Calidad del trabajo en Bogotá, una aproximación desde el enfoque de trabajo decente.
5. Informalidad laboral en Bogotá: características y respuestas de política.
6. Bases para la construcción de la Política Pública de Trabajo Decente en Bogotá.
7. El Trabajo Decente en Bogotá: Diagnóstico, análisis y perspectivas.
8. Generalidades de la demanda laboral en Bogotá.¹²⁷

Como fundamento conceptual y teórico se acude a la OIT, Organización Internacional del Trabajo; y a teóricos como Amartya Sen. Son también una fuente las sentencias de la Corte Constitucional.

La principal fuente de información primaria es la GEIH, Gran Encuesta Integrada de Hogares, que genera indicadores de la calidad del empleo. Estos indicadores se utilizan como un proxy de la situación de trabajo decente que va más allá del denominado empleo o trabajo remunerado.

Con la ENUT, Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, realizada por el DANE en 2012 y 2013 que permitió generar información sobre el tiempo dedicado por la población de 10 años y más a actividades de trabajo remunerado, no remunerado y personales. La SDDE hizo esfuerzos financieros adicionales para obtener representatividad estadística para la ciudad de Bogotá en esta investigación DANE y de esta forma ahondar en el trabajo doméstico y de cuidado en Bogotá.¹²⁸

También se emplearon registros administrativos del Ministerio del Trabajo y la Federación de Aseguradores Colombianos sobre vigilancia y control del trabajo y accidentalidad.¹²⁹

Se presentan además los principales resultados del Diagnóstico de Demanda Laboral realizado en 2013 por el ODE, Observatorio de Desarrollo Económico de la SDDE.

Cámara de Comercio de Bogotá 2011 (encuesta relocalización industria), SDP – Gobernación de Cundinamarca (proyecto de acuerdo de constitución de la región administrativa de planeación especial – RAPE); Encuesta Bienal de Culturas 2013 para caracterizar los grupos étnicos. La población en condición de discapacidad en el mercado de trabajo se caracteriza acudiendo a la ECV, Encuesta de Calidad de Vida del DANE.

¹²⁷ DTS. p 24.

¹²⁸ DTS. p 18.

¹²⁹ DTS. p 25.

Para la tasa de trabajo infantil se mide recurre a la, ENTI, Encuesta Nacional de Trabajo Infantil que aplica a la población entre 5 y 17 años de edad y a la cual se le hace seguimiento cada año, a través de un módulo específico que se incluye en la GEIH, Gran Encuesta Integrada de Hogares, durante la realización del operativo que corresponde al cuarto trimestre. Un segundo cálculo de esta tasa se hace a partir de la información que mensualmente provee la GEIH y que corresponde a la población desocupada con edades entre los 10 a 17 años de edad.

Ambos indicadores comportan fuertes diferencias, toda vez que al obtenerse por medio de la información ENTI, el rango de edad observado es más amplio, correspondiendo con la población infantil, en tanto que el cálculo derivado de la GEIH se refiere al rango de 10 a 17 años, de tal manera que no incluye la población infantil con edades entre los 5 y 9 años. Adicionalmente, ENTI indaga por la población infantil que trabaja, mientras que GEIH se enfoca en los desocupados.

Por otra parte, para la construcción de la política distrital de trabajo decente y digno se desarrolló un proceso que describe en el capítulo 7 del DTS y consiste principalmente en tres estrategias¹³⁰:

1. Deliberación. Se realizaron talleres de discusión y entrevistas con actores representativos de poblaciones específicas, se promovió la configuración de un espacio académico de discusión de alto perfil técnico en el que participaron reconocidos expertos nacionales en políticas laborales y se construyó un mapa de actores relevantes para el diseño de la política y que aportaron insumos para el proceso a través de entrevistas, grupos focales y encuestas. Se contó con la participación final de 85 personas especializadas y de todos los sectores clave.
2. La campaña “El trabajo decente, un asunto público en la Bogotá Humana”. Producción de piezas audiovisuales e impresas emitidas por medios masivos de comunicación.
3. Institucionalización de un espacio de diálogo social para la ciudad. Se contó con el apoyo de la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá.

Basados en las consultas realizadas a diferentes actores protagonistas del mundo del trabajo en la ciudad de Bogotá y a nivel nacional, durante los meses de enero a junio de 2013, se encontraron los principales hallazgos e impresiones sobre el trabajo y el trabajo decente y

¹³⁰ DTS. p 168 – 169.

digno. En este proceso de deliberación pública, se contó también con la vinculación de la ciudadanía a través de las redes sociales twitter (@tdecentebog) y Facebook, así como de la web www.trabajodecente.org.co, página creada exclusivamente para el desarrollo de la política de trabajo decente y digno para Bogotá.

Por último, con el foro "Trabajo Decente por una vida digna", realizado en noviembre de 2013 se lograron elementos importantes a la discusión del trabajo decente y digno, desde la perspectiva de la OIT y desde la óptica de expertos internacionales invitados.¹³¹

En el capítulo 7 del DTS, ya mencionado, se presenta el mapeo de actores relevantes en el trabajo decente y digno y la sistematización de los aportes ciudadanos.

5.5.6 Plan de Acción

Se dispone de un plan indicativo. El plan de acción está por elaborar. El documento de política no indica de manera expresa el procedimiento de elaboración del plan.

5.5.7 Metas e Indicadores

Se plantean objetivos, estrategias e instrumentos. No dispone de indicadores asociados a metas. En el plan indicativo se señalan metas de gestión.

En la sesión de noviembre 18 de 2015 de la Comisión Intersectorial de Generación de Empleo, Ingresos y Oportunidades Económicas, la SDDE presentó la Política Pública de Trabajo Decente y Digno y el plan indicativo, recibiendo apreciaciones que comprometen la agenda de la misma CIGEIOE¹³². A su vez, se está gestionando la creación de una Mesa Técnica al interior de la Comisión Regional de Competitividad Bogotá – Cundinamarca en reemplazo de esta instancia de coordinación, donde se revisará el plan de acción.

5.5.8 Análisis Financiero

En el marco del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, con el proyecto *Articulación para la generación de trabajo digno y decente* se da lugar a la formulación de esta política. En la siguiente tabla, los recursos programados y ejecutados con corte a diciembre 31 de 2015:

¹³¹ DTS. p 24.

¹³² 9_acta_sesión_ordinaria 20151118. Pendiente firma del acta.

Cuadro 6. Plan distrital de desarrollo Bogotá Humana. Recursos programados y ejecutados del proyecto Articulación para la generación de trabajo digno y decente

Año	Recursos programados	Recursos ejecutados	Porcentaje de ejecución
2012	2.300.000.000	1.429.833.333	62,2%
2013	2.260.000.000	2.260.000.000	100,0%
2014	1.481.138.000	1.481.138.000	100,0%
2015	1.941.000.000	1.866.209.845	96,1%
2016	1.310.000.000	0	0,0%
Total	9.292.138.000	7.037.181.178	75,7%

Fuente: SEGPLAN con corte a diciembre 31 de 2015. Elaboración propia

Como se observa en el cuadro, de un total de 9.292 millones de pesos programados para el cuatrienio se logró la ejecución del 75,7% de los recursos, con los cuales se atendieron las siguientes metas:

- Diseñar e implementar 1 política de trabajo decente y digno en el distrito capital.
- Crear 1 observatorio para el trabajo decente y digno.
- Vincular 3.748 personas a oportunidades laborales mediante acuerdos con sectores económicos que generen trabajo de calidad.
- Formar 3.043 personas para el trabajo en programas a la medida que respondan a las necesidades del mercado.
- Implementar 1 sistema público de empleo para el distrito.
- Financiar 40 inspectores para ejercer vigilancia y control en el sector económico consolidado.
- Realizar 3 estudios de demanda y definición de perfiles ocupacionales.
- Fortalecer a 16.914 personas en competencias laborales beneficiarias del sistema público de empleo del distrito, a través de la agencia pública de empleo bogotá humana trabaja.

5.5.9 Enfoques

Para fines de esta política se toma el concepto de trabajo decente y digno de las discusiones internacionales, en especial en el marco de la OIT: «aquél trabajo productivo desarrollado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, que se plasma a través del respeto de los principios de igualdad de género y no discriminación»¹³³.

¹³³ DTS. p 21.

A su vez el trabajo digno es un elemento esencial del ordenamiento jurídico colombiano, más enfocado a las condiciones particulares del trabajador. La Constitución Política de Colombia en su artículo 53 ordena al Congreso de la República expedir el estatuto del trabajo, señalándole los principios mínimos fundamentales que deberá tener en cuenta la Ley correspondiente, y también orientan esta política:

«Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. [...]»¹³⁴

El trabajo decente y el trabajo digno tienen fuentes normativas y doctrinales diferentes aun cuando muchas veces se usen indistintamente. Son conceptos complementarios entre sí que adoptados como principios de esta política «permiten una aproximación más amplia al tema del trabajo que abarca sus distintas dimensiones y complejidades.»¹³⁵

Adicionalmente, esta política se orienta desde el enfoque de derechos e integra los enfoques poblacional y diferencial. Identifica elementos de género, etnia, edad y condición, reconociendo las necesidades diversas, y plantea el diseño de instrumentos que les permitan el acceso en igualdad de condiciones al trabajo decente y digno a estos grupos poblacionales. La población objetivo de la política que está conformada por la población en edad de trabajar que habita en la ciudad y la población infantil con vinculación laboral.

Para alcanzar el objetivo de Generar oportunidades de empleo e ingresos, se propone el incremento de la demanda de trabajo para población marginada, con tres acciones específicas, y la optimización del funcionamiento del mercado laboral para población marginada, con una acción específica.

¹³⁴C.N. Artículo 53.

¹³⁵ DTS. p 23.

5.5.10 Modelo de Operación

La CIGEIOE, Comisión Intersectorial de generación de empleo, ingresos y oportunidades económicas del D.C. es la instancia de coordinación para su implementación. Su composición se presenta en la siguiente Figura.

Figura 6. Integrantes de la Comisión Intersectorial para la Generación de empleo, ingresos y oportunidades económicas del D.C. – CIGEIOE



Fuente: Decreto 380 de 2015. Elaboración propia.

En la actualidad se está gestionando la creación de una Mesa Técnica al interior de la Comisión Regional de Competitividad Bogotá – Cundinamarca en reemplazo de la CIGEIOE, luego de valorar la gestión adelantada.

La CRC es una instancia que permite la articulación de acciones a un nivel macro e tanto con el sector público como con el sector privado. Como ya se mencionó, el plan nacional de desarrollo vigente ordena integrar un único Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación¹³⁶ y se definen las Comisiones Regionales de Competitividad como la única instancia de interlocución con el Gobierno nacional para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

El seguimiento de esta política se encuentra a cargo de la SDDE, a través del Observatorio de Desarrollo Económico, y la CIGEIOE. A Desde el Observatorio se realizarán informes periódicos, al menos uno por año, que se presentarán para la discusión de la Subcomisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Bogotá D.C. y de la Mesa de concertación laboral del Distrito.

¹³⁶ Ley 1753 de 2015. Art. 186.

5.5.11 Evaluaciones

Aún no ha sido evaluada.

5.5.12 Análisis Actual de la Política

En la actualidad se está gestionando la creación de una mesa técnica al interior de la Comisión Regional de Competitividad Bogotá – Cundinamarca que reemplace la Comisión Intersectorial para la Generación de Empleo, Ingresos y Oportunidades Económicas (CIGEIOE) como instancia de coordinación para la implementación de esta política. Así mismo, urge definir el plan de acción y el plan de monitoreo.

El diagnóstico de esta política sobre el trabajo tiene un alcance mucho mayor y representa una actualización respecto del diagnóstico sobre generación de empleo e ingresos de la política de productividad, competitividad y desarrollo económico. Parte de la articulación de estas políticas puede estar en la sincronización de estos diagnósticos dada su complementariedad.

En el DTS, elaborado en 2014, se establecen una serie de categorías con sus conceptos y fuentes de medición que permiten dar estructura al diagnóstico de la problemática en sus diversos aspectos incluyendo el enfoque diferencial, y se cuenta con varias mediciones que permiten establecer las tendencias. Se ha constituido además una batería de indicadores organizados en dimensiones de estudio para medir el Trabajo Decente y Digno.

Se recomienda revisar los mecanismos de articulación con las políticas de Financiamiento, y de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico que se propone en esta política para que efectivamente en conjunto se orienten a la generación de más y mejores puestos de trabajo¹³⁷. Esto podría llevar a la consolidación de una sola política con mayor sinergia.

Se recomienda revisar la exclusión del autoempleo dentro de la política de trabajo decente y digno en términos de los límites adecuados para la comprensión del problema y la integralidad de la intervención.

¹³⁷ DTS. p 18.

6 SECTOR EDUCACIÓN

6.1 Situación de la política de educación

El Distrito no cuenta con una política de educación definida como tal, tiene un Plan Sectorial de Educación que se alinea con el Plan Decenal Nacional de Educación 2006-2016.

6.1.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

No existe ningún documento de política adoptado por acto administrativo, el *Plan Sectorial de Educación 2012-2016 – PSE* relacionado al *Plan de Desarrollo Bogotá Humana* tampoco está adoptado por acto administrativo ni se encuentra publicado en la página de la entidad.

6.1.2 Problemática

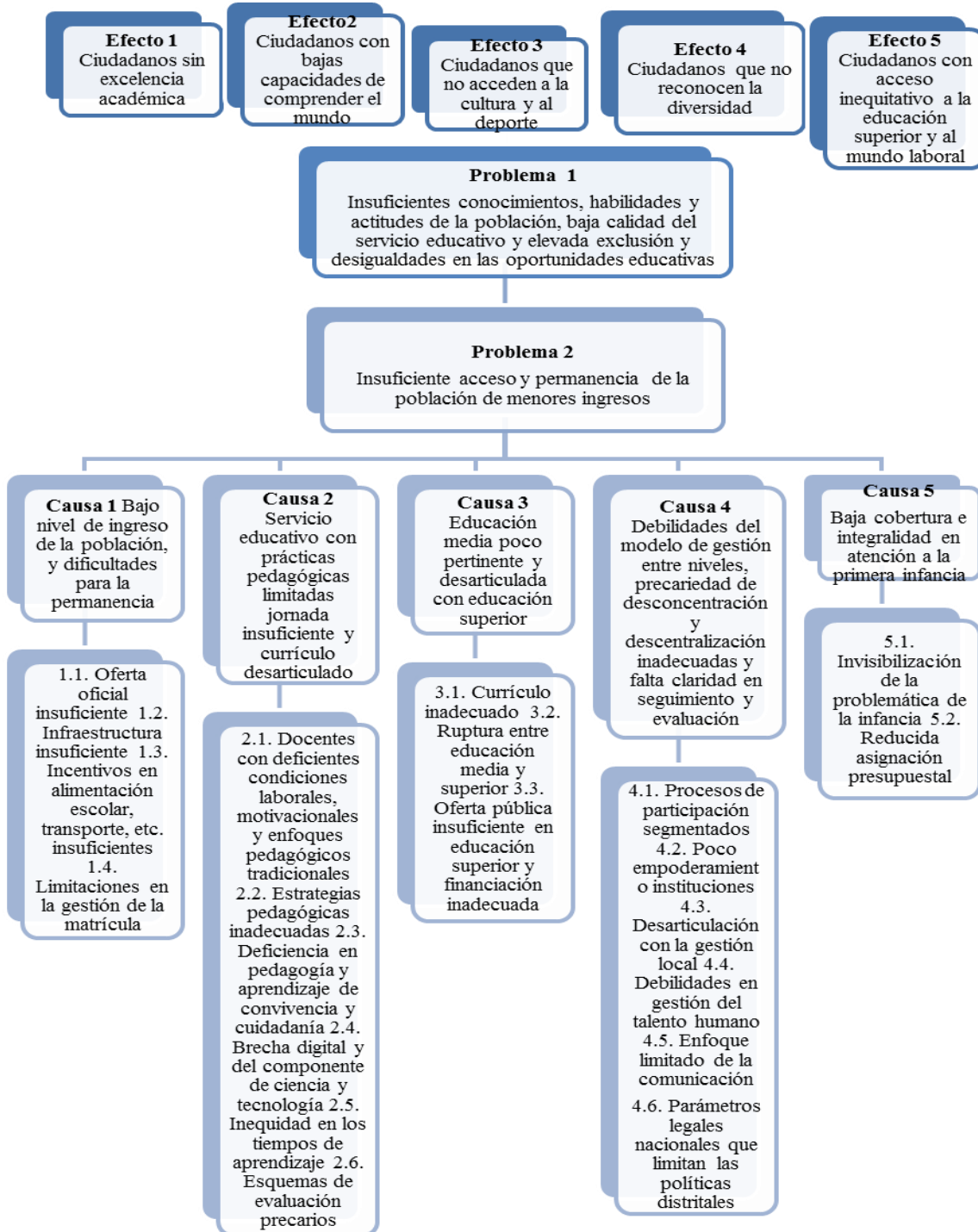
La problemática identificada se encuentra descrita en el capítulo de diagnóstico del PSE y establece dos problemas principales:

- Insuficientes conocimientos, habilidades y actitudes de la población, baja calidad del servicio educativo y elevada exclusión y desigualdades en las oportunidades educativas
- Insuficiente acceso y permanencia de la población de menores ingresos

En este capítulo también se describen las cinco causas principales y sus causas secundarias, así como los efectos relacionados a la problemática identificada.

A continuación, se adjunta el árbol de problemas diseñado por la SED.

Figura 7



6.1.3 Línea base de la política

El PSE no cuenta con una línea base determinada, la SED identificó la problemática tomando como referencia una serie de indicadores e instrumentos que mostraban algunos aspectos de la educación en el Distrito, como las pruebas PISA, Pruebas ICFES, tasas de cobertura, acceso, índices de deserción, eficiencia interna y analfabetismo, la mayoría de indicadores son construidos por la SED.

El documento del PSE presenta un análisis básico de los indicadores disponibles por la SED en su momento, la mayoría son de 2011, no se encontró ninguna evaluación ex ante que sirviera de insumo para la construcción del PSE.

6.1.4 Normatividad asociada

El marco normativo en materia de educación parte de la Constitución de 1991 quien señala tres aspectos esenciales: i) la educación como un derecho fundamental y universal entre los 5 y los 15 años de edad; ii) mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica; iii) y la educación pública será gratuita. Estas premisas fueron desarrolladas por la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, la Ley 30 de 1992 sobre educación superior y por la Ley 715 de 2001 que establece la distribución de competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales.

A nivel Nacional se cuenta con el Plan Decenal de Educación formulado en 2006 con alcance a 2016, este documento también brinda lineamientos en materia de educación y genera compromisos a nivel territorial, por lo que supone la administración distrital debe cumplir con algunos compromisos allí pactados, su construcción es participativa y se está formulando el Plan Decenal de Educación 2017-2027.

En términos de política educativa nacional también se cuenta con el documento CONPES 180 de 2015 *Sistema General de Participaciones vigencia 2015 participación para educación*. Que atiende básicamente cuatro temas: i) Ajuste a la asignación de población atendida, ii) Distribución de las doce doceavas de los recursos de calidad matrícula; iii) Distribución de las doce doceavas de los recursos de calidad gratuidad; y iv) ajuste a la asignación especial de recursos de las once doceavas para alimentación escolar.

La mayor parte de la normativa recientemente expedida por el Ministerio de Educación está relacionada con los recursos asignados en el marco de la gratuidad en la educación y las transferencias a los entes territoriales.

A nivel Distrital el Plan de Desarrollo, *Bogotá Humana*, aprobado por el Concejo de la ciudad mediante el acuerdo 489 de 2012, incluye dentro del eje número 1, “Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”, i) el Programa de *Construcción de saberes*, que busca una educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender y ii) el Programa de *Garantía del Desarrollo Integral de la Primera Infancia*, fijando los objetivos y metas de impacto, las estrategias y proyectos prioritarios dentro de los cuales se enmarca el Plan Sectorial de Educación 2012-2016.

A nivel territorial la política de educación se materializa en los Planes Educativos Locales¹³⁸

6.1.5 Soportes de la construcción de la política

A diferencia del Plan Decenal de Educación Nacional que fue construido participativamente y que como evidencia quedó registrado en el documento cada temática tratada y su disenso, en el Plan Sectorial de Educación del Distrito no hay soportes de participación en su construcción, tampoco de un respaldo documental o de un análisis realizado por expertos.

6.1.6 Plan de acción

El Plan Sectorial de Educación no tiene un plan de acción definido como tal, sin embargo, el Plan de Desarrollo estableció prioritariamente alcanzar algunos objetivos estratégicos como ampliar el acceso y garantizar la permanencia, mejorar la calidad del servicio educativo y reducir las desigualdades sociales, para lo cual se fijaron seis metas de impacto y 27 de resultado. La SED adoptó esas metas establecidas en el Plan de Desarrollo como las líneas de acción del PSE.

¹³⁸ “El Plan Educativo Local – PEL es una propuesta de gestión democrática y participativa que permite planificar de manera concertada el sistema educativo en el ámbito local. Su propósito es la definición de objetivos de corto, mediano y largo plazo para la gestión educativa de las localidades del Distrito, así como el establecimiento de líneas educativas de inversión que orienten los recursos presupuestales del nivel central y local de la ciudad y permitan la gestión de recursos privados en el desarrollo de la política educativa de la localidad. (p.4)” Secretaría de Educación del Distrito, Equipo de Planeación Participativa, Metodología para el diseño, formulación y gestión de planes educativos locales, 2010, documento en PDF.

Los proyectos prioritarios establecidos en el PSE son:

- Garantía del derecho con calidad, gratuidad y permanencia, con 10 metas prioritarias.
- Jornada educativa única para la excelencia académica y la formación integral, con 3 metas prioritarias.
- Educación media fortalecida y mayor acceso a la educación superior, con 4 metas prioritarias.
- Fortalecimiento de las instituciones educativas con empoderamiento ciudadano, docente, y mejoramiento de la gestión sectorial, con 7 metas prioritarias.
- Atención al desarrollo integral de la primera infancia, con 3 metas prioritarias.

Las metas de impacto establecidas en el PSE son:

- Incrementar la tasa de cobertura neta en 3 puntos porcentuales para los estudiantes de estratos 1 y 2 que asisten a los niveles de escolaridad en el rango de población de 5 a 21 años.
- Reducir al 2,4% la tasa de deserción en los colegios distritales
- Disminuir en 5% la brecha entre los colegios-jornadas distritales y los colegios del sector privado, clasificados en las categorías muy superior, superior y alto, en las pruebas ICFES SABER 11.
- Aumentar en al menos un 10% la participación en organizaciones sociales de las personas entre 10 y 21 años
- Aumentar a 45% la percepción positiva sobre la educación pública de la ciudad
- Atender integralmente a 270.000 niños y niñas de primera infancia en Bogotá, desde un modelo inclusivo y diferencial de calidad que garantice su desarrollo integral, mediante la implementación de diferentes modalidades con la participación de los sectores público, privado y solidario de la ciudad (202.000 de 0 a 2 años y 68.000 de 3 a 5 años)

6.1.7 Metas e indicadores

Las metas de impacto y de gestión establecidas fueron las siguientes¹³⁹

Tabla 15

Impacto	Metas de impacto	Metas de producto	Metas de insumos
Objetivo de Impacto No 1. Aumentar la cobertura del servicio educativo en	1. Incrementar la tasa de cobertura neta en 3 puntos porcentuales para los estudiantes de estratos 1 y 2 que	-Un millón de niños, niñas matriculados con gratuidad y calidad desde pre-jardín hasta grado 12, incrementando gradualmente la participación de los colegios oficiales, reduciendo los cupos mediante convenios con colegios	-Aumentar la planta docente del distrito en 8.000 mil docentes profesionales y 1.700 docentes auxiliares -Construir o adecuar 86

¹³⁹ Cuadro tomado del documento “Bases Plan Sectorial de Educación de Bogotá 2012-2016”



<p>todos los niveles y reducir la deserción de los estudiantes</p>	<p>asisten a los niveles de escolaridad en el rango de población de 5 a 21 años.</p> <p>2. Reducir al 2,4% la tasa de deserción en los colegios distritales</p>	<p>privados y manteniendo los cupos en colegios en concesión.</p> <ul style="list-style-type: none"> -30.000 nuevos cupos en educación pública distrital superior universitaria y/o tecnológica para estudiantes de estratos 1, 2 y 3 -890.000 estudiantes de colegios oficiales beneficiados con alimentación escolar -90.000 estudiantes apoyados con transporte escolar casa- colegio-casa -16.000 estudiantes reciben subsidios condicionados a su permanencia -100% de los estudiantes cubiertos con seguro de salud -100% de los colegios atienden a la población escolar con perspectiva de género y enfoque diferencial para una escuela libre de discriminación teniendo en cuenta: víctimas del conflicto armado, en condición de discapacidad, grupos étnicos, orientación sexuales diversas y grupos etarios. 	<p>colegios nuevos (30 en lotes nuevos y 56 restituidos en predios preexistentes)</p> <ul style="list-style-type: none"> -Terminar 39 colegios que se encuentran inconclusos -Ampliar y adecuar 40 sedes -Realizar el saneamiento de predios en 50 plantas físicas y/o lotes -Dotar 64 sedes educativas -Construcción de al menos 2 nuevas sedes para Universidades públicas del Distrito -Mejorar el proceso de matrícula
<p>Objetivo de impacto No 2. Mejorar los resultados de la educación formal</p>	<p>3. Disminuir en 5% la brecha entre los colegios-jornadas distritales y los colegios del sector privado, clasificados en las categorías muy superior, superior y alto, en las pruebas ICFES SABER 11.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -100% de los colegios (360) y ciclos fortalecidos curricularmente en lectoescritura, matemáticas y ciencias naturales y sociales -100% de los colegios con educación ambiental, programas de articulación con la ciudad e incorporación de tecnologías de la comunicación. -100 colegios con centros de idiomas e intensificación del aprendizaje de una segunda lengua desde preescolar -100 colegios con bibliotecas escolares dotadas y funcionando adecuadamente -Garantizar que 250.000 niños/as se beneficien con una jornada escolar de 40 horas semanales -Implementar en 100 colegios cuarenta (40) horas semanales de clase, 50 de ellos en jornada única -400 organizaciones y colectivos artísticos, recreativos y deportivos vinculados a la jornada única -Garantizar que 80.000 estudiantes de grados 10 y 11 reciben educación media diversa homologable con educación superior. -25.000 estudiantes que han optado por grado 12 	<ul style="list-style-type: none"> -Modelo de acreditación institucional para la calidad diseñado e implementado en el 20% de los colegios de la ciudad, incluyendo instituciones oficiales y no oficiales. -30% de los docentes y/o directivos docentes con formación de excelencia en doctorados, maestrías y especializaciones. -3.000 docentes beneficiados con incentivos adicionales a los hasta ahora previstos en la norma. -100% de docentes beneficiados con programas de bienestar, salud ocupacional y perspectiva de género -100% de los colegios con acceso a internet de alta velocidad (mínimo 30 MB), 650 sedes con cableado de fibra óptica.





		-Implementar en el 100% de los colegios distritales programas integrales de ciudadanía y convivencia, en concordancia con el Acuerdo 449 de 2010	- 100% de los colegios y direcciones locales fortalecidos con un modelo de desconcentración de la gestión - Sistema de evaluación de la calidad de la educación unificado y de monitoreo al Plan Sectorial de Educación
Objetivo de impacto No 3	4. Aumentar en al menos un 10% la participación en organizaciones sociales de las personas entre 10 y 21 años	-Promover 3.600 espacios de diálogo	
Objetivo de impacto No 4	5. Aumentar a 45% la percepción positiva sobre la educación pública de la ciudad	Este objetivo depende del cumplimiento de los anteriores	Este objetivo depende del cumplimiento de los anteriores
Objetivo de impacto No. 5	6. Atender integralmente a 270.000 niños y niñas de primera infancia en Bogotá, desde un modelo inclusivo y diferencial de calidad que garantice su desarrollo integral, mediante la implementación de diferentes modalidades con la participación de los sectores público, privado y solidario de la ciudad (202.000 de 0 a 2 años y 68.000 de 3 a 5 años)	-Atender integralmente con enfoque diferencial a 121.004 niños y niñas de 3 a 5 años en el sector educativo oficial de Bogotá en el cuatrienio, 2012 - 2016 - Brindar alimentación al 100% de los niños y niñas que son atendidos integralmente en las modalidades institucional y familiar.	- Construir y dotar 190 equipamientos para la atención de la primera infancia.

Tomado de la SED

Las acciones propuestas en el Plan de Desarrollo y en el PSE se desarrollan mediante la gestión de las áreas de la SED, para ello se formularon 17 proyectos de inversión en los que

tienen como responsabilidad alcanzar las metas establecidas en el PDD en materia de educación.

Los proyectos y su objetivo son:

Tabla 16

Proyecto	Objetivo general
1. Proyecto: Niñas y niños estudiando	Reducir la inequidad socioeconómica, espacial y cultural mediante acciones que garanticen el acceso, la permanencia, la asistencia, el bienestar y la protección de los niños, las niñas y los jóvenes matriculados en el sistema del Distrito Capital.
2. Proyecto: Prejardín, jardín y transición: Preescolar de calidad en el sistema educativo oficial	Atender integralmente con enfoque diferencial a 121.004 niños y niñas de 3 a 5 años en el sector educativo oficial de Bogotá en el cuatrienio 2012 - 2016
3. Proyecto Hábitat escolar	Construir, dotar y poner en funcionamiento la infraestructura educativa necesaria para garantizar el derecho a la educación y la prestación del servicio educativo a los niños, niñas y jóvenes en los niveles de pre-escolar, básica y media.
4. Proyecto: Maestros empoderados con bienestar y mejor formación	Garantizar a los docentes y directivos docentes condiciones laborales y motivacionales para su empoderamiento como sujetos protagonistas de las transformaciones pedagógicas para la calidad de la educación y el reconocimiento social de su labor.
5. Proyecto: Fortalecimiento académico	Diseñar, construir e implementar estrategias pedagógicas, curriculares y administrativas que propendan por el fortalecimiento académico para una educación de calidad y excelencia desde la construcción de saberes, que redunden en la disminución de la inequidad y la discriminación en los colegios oficiales del Distrito Capital.
6. Proyecto: Educación para la ciudadanía y la convivencia	Contribuir a la educación de estudiantes como ciudadanos con identidad, conciencia de derechos y respeto por los de otros, seres con sentido de la vida, el cuerpo y la naturaleza, que manejan sus emociones, que participan y valoran las relaciones armónicas de convivencia en los ambientes escolares del Distrito Capital.
7. Proyecto: Tecnologías de la información y las comunicaciones	Desarrollar y fortalecer los servicios de Tecnología de Información y las Comunicaciones para la disminución de la brecha digital, la apropiación académica de estos servicios en la comunidad educativa y el cumplimiento de las necesidades y expectativas de los niños, niñas, jóvenes, maestras del Distrito y funcionarios administrativos de la SED.
8. Proyecto: Jornada educativa de 40 horas semanales para la excelencia académica y la formación integral, y jornadas únicas	Transformar las lógicas y contenidos del aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes del sistema educativo oficial de la ciudad, ofreciendo 40 horas semanales en las escuelas para fortalecer el currículo en las áreas básicas académicas y en la formación integral de los estudiantes.
9. Proyecto: Media fortalecida y mayor acceso a la educación superior	Transformar y fortalecer la educación media distrital mediante la consolidación de una oferta diversa, electiva y homologable con educación superior que promueva la continuidad de los estudiantes en este nivel educativo, para generar en los jóvenes mayores oportunidades en el mundo socio-productivo.
10. Proyecto: Enfoques	Promover, en el marco de la garantía de los derechos, procesos educativos

diferenciales	pertinentes y diferenciales que aseguren la inclusión y el reconocimiento con equidad en la escuela y que contribuyan a la construcción de una cultura de respeto de los Derechos Humanos.
11. Proyecto: Pensar la educación	Implementar en la ciudad un Sistema de Evaluación Integral y permanente que le posibilite al sector y a la comunidad educativa oficial disponer de elementos de juicio para evaluar y valorar las prácticas educativas vigentes en la ciudad y el papel de los diferentes actores y roles que allí tienen presencia y para proponer ajustes y cambios en los modelos y prácticas de cara a lograr un mejor impacto en la calidad.
12. Proyecto: Diálogo social y participación de la comunidad educativa	Fortalecer espacios de diálogo y participación con distintos actores de la comunidad educativa y de la comunidad en general, que contribuyan a la apropiación e implementación de las políticas educativas y del Plan de Desarrollo para avanzar en la consolidación de la Bogotá Humana.
13. Proyecto: Mejor gestión	Transformar el modelo de gestión y operación de la SED a partir de la implementación de cambios que impacten de manera integrada y armónica las distintas dimensiones de la organización (estructura, procesos y procedimientos, sistemas de información, talento humano y cultura organizacional) en los niveles central, local e institucional, con el fin de mejorar la gestión en términos de eficiencia, eficacia y transparencia para contribuir a asegurar la prestación del servicio educativo con altos niveles de calidad.
14. Proyecto: Resignificación de las miradas de la educación	Consolidar un modelo de gestión de la comunicación con perspectiva en derechos, género e incluyente, en permanente innovación y creatividad, para todos los niveles y públicos de la SED, que propenda por una educación de calidad, creativa y posicionada en la agenda pública como el primer factor de cambio que genera capacidades en los ciudadanos para la superación de la inequidad social y el desarrollo de la ciudad.
15. Proyecto: Administración del talento humano	Garantizar al personal docente y administrativo que desarrolla actividades organizacionales requeridas para el normal funcionamiento de los establecimientos educativos, el pago de sus salarios, prestaciones sociales y demás derechos inherentes a la prestación del servicio educativo en el Distrito Capital, al igual que propender por el bienestar del funcionario y el de sus familias como factor determinante de una mejor calidad educativa.
16. Proyecto: Subsidios a la demanda educativa	Brindar a través de las estrategias de colegios en convenio y colegios en concesión, los medios de acceso y permanencia complementarios que garanticen el ejercicio efectivo del derecho a la educación preescolar, básica y media en el sistema educativo oficial de los niños, niñas y jóvenes del Distrito Capital.
17. Fortalecimiento de la transparencia	Fortalecer la capacidad institucional para identificar, prevenir y resolver problemas de corrupción y para identificar oportunidades de probidad.

La SED cuenta con un espacio en su página denominada “indicadores”, donde por proyecto de inversión se tienen tres tipos de indicadores, de eficiencia, eficacia y efectividad del proyecto, sin embargo, al ingresar al aplicativo son pocos los proyectos que cuentan con información de dichos indicadores.

El documento de bases del PSE indica que el seguimiento de las acciones se hace a través del POA de cada Dirección, cada una reporta a la Dirección de Planeación para su

consolidación y ésta carga en el SEGPLAN los reportes donde se les hace seguimiento a todas las metas del Plan de Desarrollo.

6.1.8 Análisis financiero

Particularmente en esta política el desarrollo financiero es el mismo relacionado con los proyectos de inversión de la SED, en el entendido que estos proyectos deben tender al cumplimiento de las metas del PDD relacionadas con educación que para el caso son las mismas del PSE.

El siguiente cuadro muestra la ejecución por proyecto durante los cuatros años del PSE.

Cuadro 7

#PROY	PROYECTO	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
262	HABITAT ESCOLAR	251.620.996. 766	564.426.051. 622	610.400.862.39 0	333.695.749. 851	261.560.461. 307	2.021.704.121. 936
888	ENFOQUES DIFERENCIALES	1.400.000.00 0	5.254.000.00 0	13.404.000.000	14.104.000.0 00	16.294.000.0 00	50.456.000.00 0
889	JORNADA EDUCATIVA DE 40 HORAS SEMANALES PARA LA EXCELENCIA ACADÉMICA Y LA FORMACIÓN INTEGRAL Y JORNADAS UNICAS	11.664.000.0 00	194.550.988. 654	248.960.334.70 7	263.707.356. 146	268.286.584. 782	987.169.264.2 89
890	RESIGNIFICACION DE LAS MIRADAS DE LA EDUCACION	4.540.000.00 0	11.224.221.6 64	9.580.069.713	803.991.674	12.934.264.2 10	39.082.547.26 1
891	MEDIA FORTALECIDA Y MAYOR ACCESO A LA EDUCACION SUPERIOR	26.098.000.0 00	157.230.440. 289	187.347.570.39 4	129.551.158. 634	251.896.853. 383	752.124.022.7 01
892	DIALOGO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA	3.633.000.00 0	9.194.000.00 0	8.919.000.000	9.219.000.00 0	8.394.900.00 0	39.359.900.00 0
893	PENSAR LA EDUCACION	2.223.000.00 0	9.447.350.53 3	6.912.970.023	5.307.207.43 8	8.708.143.45 1	32.598.671.44 5
894	MAESTROS EMPODERADOS, CON BIENESTAR Y MEJOR FORMACIÓN	1.400.000.00 0	32.333.985.3 10	32.333.985.310	32.333.985.3 10	32.333.985.3 10	130.735.941.2 40
897	NIÑOS Y NIÑAS ESTUDIANDO	150.547.692. 000	395.095.290. 790	416.705.361.21 9	435.962.721. 618	467.944.424. 772	1.866.255.490. 399
898	ADMINISTRACIÓN DEL TALENTO HUMANO	684.300.308. 000	1.072.640.97 5.741	971.972.242.02 9	858.291.493. 807	991.659.740. 814	4.578.864.760. 390
899	TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	42.439.180.0 00	82.057.034.7 15	89.546.721.331	77.337.561.1 54	97.800.612.5 73	389.181.109.7 72
900	EDUCACION PARA LA CIUDADANÍA Y LA CONVIVENCIA	11.716.900.0 00	31.928.147.6 80	41.683.084.427	43.174.680.8 22	55.065.705.9 43	183.568.518.8 74



901	PREJARDIN, JARDIN Y TRANSICIÓN: PREESCOLAR DE CALIDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO OFICIAL	30.828.189.00	185.501.500.904	365.437.889.498	283.866.259.031	202.134.743.027	1.067.768.581.460
902	MEJOR GESTION	6.000.000.000	16.939.276.028	19.964.912.010	9.848.159.185	19.272.244.148	72.024.591.371
905	FORTALECIMIENTO ACADÉMICO	10.820.000.000	27.511.344.347	33.617.798.547	24.771.675.330	42.750.894.687	139.471.712.911
4248	SUBSIDIOS A LA DEMANDA EDUCATIVA	16.553.000.000	219.679.391.723	204.520.198.402	195.095.000.000	190.034.441.592	825.882.031.717
	SUBTOTAL	1.255.784.265.766	3.015.014.000.000	3.261.307.000.000	2.717.070.000.001	2.927.072.000.000	13.176.247.265.766
	EJECUCION AL 31 DE MAYO DE 2012 BOGOTA POSITIVA	1.046.810.457.234					
	PRESUPUESTO POR AÑO	2.302.594.723.000	3.015.014.000.000	3.261.307.000.000	2.717.070.000.001	2.927.072.000.000	14.223.057.723.000
	RECURSOS NO ASIGNADOS EN LA CUOTA	395.730.277.306					
	TOTAL PLAN DESARROLLO SED (construcción de saberes y PI)	2.698.325.000.0306	3.015.014.000.000	3.261.307.000.000	2.717.070.000.001	2.927.072.000.000	14.618.788.000.0306

6.1.9 Enfoques

La formulación del PSE tuvo en cuenta el i) enfoque diferencial, (de género, de orientación sexual e identidad de género y poblacional), ii) enfoque de derechos, y el iii) enfoque territorial.

En el diagnóstico de la SED se identificó que a pesar de los avances que ha tenido el distrito en materia de inclusión social, aún persisten en el ámbito escolar prácticas de exclusión y discriminación por razones de edad, género, raza, cultura, estrato y por condiciones especiales, es por ello que la SED diseñó el proyecto número 888 “Enfoques Diferenciales” que tenía por objeto *“Promover, en el marco de la garantía de los derechos, procesos educativos pertinentes y diferenciales que aseguren la inclusión y el reconocimiento con equidad en la escuela y que contribuyan a la construcción de una cultura de respeto de los Derechos Humanos”*. Este proyecto trabaja dos componentes básicos

1. Prácticas pedagógicas pertinentes con enfoque diferencial: busca desarrollar y fortalecer estrategias y prácticas pedagógicas flexibles que garanticen procesos educativos pertinentes y diferenciales en el sistema educativo para población en condición de discapacidad, talentos excepcionales, víctimas del conflicto armado, niños y jóvenes en

extraedad, personas adultas, niñez trabajadora, indígenas, jóvenes en conflicto con la ley y aulas hospitalarias.

2. Reconocimiento y equidad: busca contribuir al reconocimiento y la valoración positiva de la diferencia en la escuela, propiciando la eliminación de prácticas discriminatorias y la construcción de ambientes escolares incluyentes. Para el logro de este objetivo se dará cumplimiento a los objetivos de los Planes de Acción de las distintas Políticas Públicas Distritales para poblaciones (LGBT, Mujeres, Discapacidad, Afrocolombianos, Indígenas, Rom, Adulthood y Juventud), a las sentencias de la Corte Constitucional, Autos y Acuerdos del Concejo Distrital relacionados, y a los compromisos adquiridos en las mesas intersectoriales. En paralelo, se fortalecerá el proyecto Inventudes (investigación de jóvenes para jóvenes) como estrategia para la participación, reflexión y compromiso de los estudiantes en el cambio cultural, y por consiguiente de comportamiento, hacia la diversidad y la inclusión.

De acuerdo con el reporte a SEGPLAN con corte a junio de 2016 el proyecto cumplió las metas establecidas en el plan de desarrollo, sin embargo, el documento de evaluación de proyecto indica que algunas poblaciones no tuvieron beneficiarios como es el caso de los adultos mayores.

El PSE indica que se formularon acciones orientadas a priorizar los siguientes grupos poblacionales:

1. Por condición:

- Personas con discapacidad: Especialmente las personas con: Autismo, Baja visión, ceguera, hipoacusia, lesión neuromuscular, multi-impedimento, parálisis cerebral, retardo mental leve, síndrome de Down, Sordera.
- Víctimas: Personas en condición de desplazamiento, desvinculados desmovilizados e hijos de desmovilizados.

2. Por grupo étnico:

- Afrocolombiano
- Indígenas
- ROM
- Raizales

3. Por grupo etario:

- Primera infancia
- Infancia
- Adolescencia
- Juventud
- adultez

Respecto al enfoque de derechos el PSE expone correctamente la educación como un derecho y lo interrelaciona con el derecho al desarrollo integral de la infancia, sin embargo, no expone el “*enfoque de garantía de derechos*”, que supone que cada derecho compromete una obligación de efecto inmediato por parte del estado, en este entendido, el derecho de acceso al sistema genera la obligación de garantizar la accesibilidad, el derecho de permanencia supone la obligación de propender la adaptabilidad de los estudiantes, el derecho de disponibilidad del servicio presume una obligación del estado de garantizar la asequibilidad y el derecho a la calidad en el servicio educativo supone una obligación de aceptabilidad, es así como se establece en el documento de guía para formular el plan sectorial de educación construido por el ministerio de educación y la ESAP.

En cuanto al enfoque territorial, el plan de desarrollo “Bogotá Humana” dio lineamientos sobre la territorialización de la inversión con la finalidad de reducir las desigualdades territoriales, en este sentido el PSE tiene como objetivo intervenir en mayor proporción en aquellas localidades y UPZ donde se presentan mayores deficiencias en cuanto a la cobertura y a la calidad del servicio educativo. En cada una de las localidades se formuló un plan educativo que concreta la intervención distrital. Adicionalmente, cada una de las direcciones locales¹⁴⁰ de la Secretaría de Educación debe elaborar un plan operativo anual¹⁴¹ mediante el cual precisa las acciones para alcanzar los objetivos de la política distrital.

6.1.10 Modelo de operación

Para determinar el modelo de operación de la política lo primero es revisar la estructura del Sector Educación que está integrado así:

- a). La Secretaría de Educación del Distrito - SED, cabeza del Sector
- b). El Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico - IDEP, entidad adscrita.
- c). La Universidad Distrital Francisco José de Caldas, como ente universitario autónomo, ejercerá sus funciones en coordinación con las políticas que adopte la Administración Distrital.

¹⁴⁰ Las direcciones locales de educación son creadas en el artículo 13 del Decreto 330 de 2008 donde se establecen sus funciones, una de las cuales es H. Coordinar con el nivel central la territorialización de los programas y proyectos del Plan Sectorial de Educación.

¹⁴¹ Resolución 174 de 2010 de la Secretaría de Educación, Artículo 1º: Establecer el Plan Operativo Anual (POA) en los niveles central, local e institucional de la Secretaría de Educación del Distrito como la herramienta fundamental para planear y programar las actividades estratégicas de cada vigencia necesarias para el cumplimiento de la política y de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo, el Plan Sectorial de Educación, el Plan Educativo Local y el Proyecto Educativo Institucional.

Lo segundo a tener en cuenta, son los espacios de coordinación distritales donde se discute la política educativa en el distrito

- Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Educación
- Comisión Intersectorial de educación ambiental
- Consejo Consultivo Distrital de Política Educativa

Estos son los espacios de coordinación distritales del sector educación y sus objetos

Tabla 17

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN DEL SECTOR EDUCACIÓN				
Nombre de la Instancia	Acto Administrativo de creación			Objeto
Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Educación	Acuerdo	257	2006	La articulación para la formulación de las políticas y estrategias del sector, así como el seguimiento a la ejecución de las políticas sectoriales y de desarrollo administrativo.
Comisión Intersectorial de educación ambiental	Decreto	675	2011	Instancia articuladora de la gestión de la educación ambiental distrital, que coordina y orienta las acciones pedagógicas ambientales y hace el respectivo seguimiento a estos procesos, aunando esfuerzos conceptuales y metodológicos, con enfoque sistémico e integral, en el marco del desarrollo de la Política Nacional Educación Ambiental, Plan de Gestión Ambiental –PGA, la Política Pública Distrital de Educación Ambiental –PPDEA y de la normatividad vigente.
Consejo Consultivo Distrital de Política Educativa	Decreto	293	2008	Realizar la discusión, el análisis y la construcción de recomendaciones y propuestas relacionadas con el diseño y desarrollo de la Política Pública Educativa Distrital. Esta instancia será presidida y coordinada por la Secretaría de Educación del Distrito.

Como ya se mencionó el PSE está relacionado directamente a las metas del plan de desarrollo, los proyectos formulados para su cumplimiento y la inversión destinada a los mismos es ejecutada por las áreas de la SED, en este sentido y muy particularmente para esta política las metas establecidas en el PSE son las mismas metas de inversión de la SED por lo cual su seguimiento y monitoreo se realiza a través del POA y el seguimiento financiero se realiza a través del SEGPLAN¹⁴², coordinado por la Secretaría de Planeación Distrital. En este entendido, en los espacios de coordinación mencionados se discuten los compromisos del PSE y en el mismo sentido las metas del PDD en materia de educación.

¹⁴² SEGPLAN es un sistema de control y seguimiento al Plan de Desarrollo en la planeación de la inversión y del gasto público, administrado por la Secretaría Distrital de Planeación.

6.1.11 Evaluaciones

No se cuenta con ningún registro de evaluaciones en relación con el PSE

6.1.12 Análisis actual de la política

- La identificación del problema se realizó utilizando la herramienta de árbol de problema, aunque lo ideal es identificar un problema macro, en este caso se identificaron dos, sin embargo, por la descripción que tienen los problemas identificados parecen ser más, es decir, en el primer problema *“Insuficientes conocimientos, habilidades y actitudes de la población, baja calidad del servicio educativo y elevada exclusión y desigualdades en las oportunidades educativas”*, se exponen varias cosas diferentes:
 - Primero; de la falta de conocimiento, que puede ser una deficiencia de la población asociada a causas diferentes a las identificadas en el árbol de problemas; como pueden ser la falta de interés por parte de los estudiaste debido a una metodología de enseñanza inadecuada o falta de pertinencia de los programas según la cosmovisión de la población educativa, mala alimentación, responsabilidades adicionales de los menores que no les da tiempo de estudiar o reforzar en casa los conocimientos adquiridos en la escuela como el trabajo infantil o cuidado de otros familiares.
 - Segundo; se habla de baja calidad del servicio; que es un problema institucional del cual no se identifican causas en el árbol de problemas planteado
 - Tercero; se habla de exclusión y desigualdad que es un problema general del entorno sociocultural, las causas tampoco se identifican en el árbol de problemas.
- Para la identificación del problema lo ideal es encontrar un problema macro y unos problemas secundarios bien definidos, analizar sus causas raíz y posteriormente convertirlo en un árbol de objetivos, se recomienda que esta construcción sea participativa para tener los puntos de vista de todos los interesados.
- Si bien es cierto el PSE no cuenta con la misma metodología de una política pública como tal y se rige por lineamientos del orden nacional, la guía para la construcción de un plan sectorial de educación también recomienda que sea un proceso participativo, por lo que en esa misma línea se recomienda que el proceso sea construido con la comunidad educativa y se deje registro del mismo.

- Respecto a la línea base podemos decir que es un instrumento muy importante ya que nos da un punto de partida, nos permite visualizar el estado actual de la situación y posteriormente nos permitirá medir los avances o los impactos logrados con la política, la construcción del PSE no evidencia un estudio de línea base, se tomaron algunos indicadores que para los temas estratégicos pueden ser insuficientes; como lo es para el tema de calidad educativa o inclusión social, que no pueden ser evaluados con los indicadores observados. Para la construcción del nuevo PSE se recomienda realizar la construcción de línea base teniendo en cuenta los indicadores que darán cuenta de los temas estratégicos que se quieren abordar con la política, realizar una evaluación ex ante también ayuda en esta fase.
- Respecto al Plan de acción no se identifica ninguna línea que corresponda a cambios normativos, regulatorios o financieros, tampoco se hace referencia a ninguna línea encaminada a la investigación, generación de conocimiento o realización de estudios, las líneas del PSE están encaminadas a generar impactos en términos de cobertura, cierre de brechas y percepción, tampoco existe una línea de acción que proponga algún cambio institucional, aunque el programa de ampliar la jornada escolar implica cambios al interior de la SED, por lo menos una ampliación de planta o convenios con otras instituciones que apoyen el programa. En este sentido se recomienda revisar las líneas establecidas como estratégicas y usar la matriz construida por la SDP para organizar la información y poder hacer seguimiento a las acciones y responsabilidades en cada meta.
- No se identifica ninguna acción relacionada con la educación en la población adulta aun cuando si se establece que los mayores índices de analfabetismo están en este grupo poblacional.
- La SED reconoce que tiene un problema con los sistemas de información, cuenta con varios aplicativos que no están interconectados entre sí, algunos están obsoletos e inoperantes, no hay integralidad y sumado a ello hay 16 sistemas del nivel nacional en los que se reporta algún tipo de información, por lo que se debe pensar en una estrategia para transformar los sistemas de información de manera que sean efectivos en sus propósitos, contar con información es básico para cumplir con los ciclos de monitoreo y evaluación en la política pública pero sobre todo para la toma de decisiones de intervención pública.
- El PSE indica que una de las grandes apuestas en materia de educación es la transición en los derechos de primera a segunda generación, así como mejorar la calidad de la educación, sin embargo, las líneas de acción no son contundentes a la hora de aportar en la consecución de estas apuestas, no se identifican claramente cuáles son las acciones que mejorarán la calidad de la educación en el Distrito.

- El PSE no tiene en cuenta el “*enfoque de garantía de derechos*” que de acuerdo con la *guía para formular el plan sectorial de educación* deben ser incorporadas:

Tabla 18

Componentes del derecho	Obligación principal	Obligación de efecto inmediato
Disponibilidad	Asequibilidad	Asegurar que se cuente con los maestros para impartir las asignaturas en los diferentes grados. Disponer del número de cupos escolares para todos los niños y niñas en edad de cursar primaria.
Acceso a la educación	Accesibilidad	Proporcionar educación básica, pública, obligatoria y gratuita para todos los niños, niñas y jóvenes. Erradicar el analfabetismo.
Educación aceptable y de calidad	Aceptabilidad	Establecer y garantizar que se cumplan las normas mínimas de enseñanza en las instituciones educativas públicas y privadas. Mejorar de manera continua la capacidad intelectual de los docentes.
Permanencia en el sistema educativo	Adaptabilidad	Asegurar la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en la educación pública, básica obligatoria y gratuita. Asegurar igualdad de trato y libre desarrollo de la personalidad en el sistema educativo.

Tomado de la guía para formular el plan sectorial del MEN y la ESAP

- Para finalizar se recuerda que el documento del proceso de empalme, que contiene información sobre temas de cobertura, calidad, eficiencia y sujetos de especial protección; el informe de gestión presentado por la administración saliente; los estudios e investigaciones adelantados por los centros académicos del nivel nacional o local que den cuenta de la realidad o de los factores asociados al derecho a la educación en el territorio; pueden ser insumos importantes para la elaboración de un buen PSE.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Si bien es cierto que es una fortaleza que el Plan Sectorial de Educación del Distrito este alineado con el Plan de Desarrollo y al Plan Nacional de Educación, es una necesidad formular una política de educación Distrital, que contenga metas de corto, mediano y largo plazo y que este alineada a la visión de ciudad, que nos permita trascender a la visión de mediano plazo de un Plan de Desarrollo y proyectar a futuro la educación que queremos para Bogotá.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

7 SECTOR SALUD

7.1 *Política pública de salud y calidad de vida para los trabajadores y trabajadoras de bogotá D.C.*

7.1.1 Introducción

La Política para la salud y calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras de Bogotá surge para dar respuesta a las necesidades en salud y trabajo de los trabajadores y trabajadoras atendidos a través de la red pública, no afiliados a riesgos profesionales. En este proceso han participado equipos locales de 14 Empresas Sociales del Estado de primer nivel de atención conformado por especialistas, técnicos y tecnólogos en salud ocupacional. La importancia de esta estrategia para llegar a la población trabajadora más desprotegida fue reconocida por la Organización Panamericana de la Salud, la cual le otorgó el segundo puesto en la premiación realizada en el 2011, como una propuesta de salud urbana, cuya problemática es vigente y similar en los países latinoamericanos.

La política tiene como objetivo general promover condiciones de salud, trabajo y vida de los trabajadores y trabajadoras, sus familias y su entorno, teniendo en cuenta las diferencias de la población en Bogotá D.C., se desarrolla en tres líneas de acción:

- Promoción del trabajo digno y decente
- Fortalecimiento institucional
- Prevención del trabajo infantil y promoción del trabajo protegido para adolescentes.

Sus objetivos específicos son:

- Desarrollar acciones que propicien el trabajo digno y decente a partir de la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, la generación de entornos saludables, la universalidad de la protección social y la participación y organización de los trabajadores y trabajadoras.
- Fortalecer la capacidad de las instituciones para propiciar el liderazgo del Distrito en el conocimiento y la acción dirigida al mejoramiento de las condiciones de salud, trabajo y calidad de vida de la población trabajadora en el territorio social.
- Avanzar en la garantía y ejercicio de los derechos de la infancia a través de la implementación de intervenciones dirigidas a la prevención y erradicación del trabajo infantil, a la generación de condiciones de trabajo protegido de los adolescentes trabajadores y a la restitución de las condiciones de salud de los mismos.

7.1.2 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política para la salud y calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras de Bogotá fue adoptada mediante Resolución 1312 de 2011.

Actualmente se encuentra en vigencia y no fue establecido un periodo concreto para su reformulación y/o ajuste. Sin embargo, de acuerdo a las recomendaciones de la SDP, se desarrollará un proceso de articulación con las Secretarías de Desarrollo Económico e Integración Social, lo cual podrá llevar al ajuste de algunas de sus acciones con el fin de hacer más eficiente su implementación.

7.1.3 Problemática

Las problemáticas que justifican la necesidad de la formulación e implementación de la política son¹⁴³:

Cuadro 6. Situaciones problemáticas que generaron la formulación de la política.

Déficit de trabajo digno o decente	Flexibilización y precarización laboral: contratación laboral sin derechos (intermediación laboral), incremento de la informalidad. Desempleo, subempleo.
Inequidad social	Desigualdad en materia de derechos entre trabajadores, ingresos, protección social, capacidad de consumo, acceso a servicios salud, educación y vivienda entre otros.
Inequidad de género en el mundo del trabajo	Desigualdades injustas y evitables frente a oportunidades de desarrollo entre hombres y mujeres: escala ocupacional, remuneración, empleo, doble jornada (doméstica y laboral).
Trabajo infantil	Obstáculo para el desarrollo humano: limita el acceso educación y el rendimiento; exposición a condiciones trabajo que atentan contra el desarrollo integral de niños y niñas.
Barreras de acceso al Sistema General de Riesgos Profesionales	Ha generado brechas de inequidad en cuanto a la afiliación y cobertura del mismo entre trabajadores del sector formal e informal
Debilidad de los sistemas de información	Centrados en el evento (ATEL) y no en los determinantes; debilidades profesionales de la salud para calificar origen; subdiagnóstico y subregistro de ATEP; ausencia del Sistema de Información de condiciones de salud y trabajo.

Fuente: Secretaría Distrital de Salud.

En términos generales se buscó responder a:

¹⁴³ SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. Documento de formulación de la Política para la salud y calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras de Bogotá, 2011. Presentación PPT 2016.

- Precarización de las condiciones de empleo e incremento de la informalidad de los trabajadores y de las empresas, que se traduce en la vinculación temprana al trabajo de niños niñas y adolescentes.
- No hay conciencia en todos los actores sociales sobre la importancia de la salud de la población trabajadora, que genera riqueza social en la ciudad para la competitividad y productividad.
- Capacidad institucional insuficiente y precaria para atender la problemática de la salud de la población trabajadora.
- Necesidad de articulación con otros sectores para garantizar los derechos de esta población.
- Mecanismos de contribución al reconocimiento y restitución de derechos de la población trabajadora.

7.1.4 Línea Base

La política cuenta con un diagnóstico donde se presenta como línea de base algunos indicadores generales relacionados con la problemática identificada. Dentro de estos indicadores se encuentra la “Situación de aseguramiento de los trabajadores y trabajadoras en Bogotá”, “Afiliación a riesgos profesionales”, “Análisis de la salud de los trabajadores y trabajadoras”, “Proporción (%) de accidentalidad”, “Accidentalidad laboral en trabajadores y trabajadoras en la economía informal”, “Defunciones relacionadas con la ocupación”, “Tasa de trabajo infantil”, “Condiciones de salud de niños y adolescentes trabajadores”, entre otros. Los datos correspondientes a estos indicadores, muestran un diagnóstico hasta los años 2010-2011.

El documento de política sustenta que la Secretaría de Salud cuenta con las bases de datos del *Programa salud al trabajo* que opera en las veinte localidades del Distrito Capital y recoge información sistemática de las condiciones de trabajo y salud en la economía informal. Sin embargo, las cifras allí presentadas evidencian la ausencia de una recolección sistemática de datos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que permitan generar indicadores para la elaboración de políticas en salud y calidad de vida de los y las trabajadoras. Las estimaciones realizadas establecen una mayor proporción de casos en la población trabajadora en la economía informal respecto a la economía formal, pero dada la naturaleza diferente de recolección de la información, esta tendencia no es concluyente.

Al momento de formulación de la política no se contaba con ningún tipo de evaluación ni análisis estratégico concluyente que demandara su adopción.

7.1.5 Normatividad Asociada

La formulación de la política estuvo enmarcada por la siguiente normatividad:¹⁴⁴

7.1.5.1 Normatividad Internacional:

- **Convenio 187: marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo**, no ratificado por Colombia, y **Recomendación 197**: Promueve la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo, con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo.
- **Estrategia mundial salud ocupacional para todos, adoptada por la segunda reunión de la OMS en 1994**: Su objetivo fundamental es que en los países en donde la salud ocupacional y la seguridad son actualmente un hecho positivo, se debe lograr mejoras adicionales en los indicadores de salud y seguridad, y demostrar una reducción considerable en los niveles de alto y bajo riesgo en las empresas.
- **Convenio 138: edad mínima de admisión para el trabajo, ratificado en Colombia mediante la Ley 515 de 1999**.
- **Convenio 182: regula la prohibición de las peores formas de trabajo infantil (PFTI), ratificado por la Ley 704 de 2001**: El Artículo 3 define bajo la categoría de PFTI aquellas que esclavizan al niño, lo separan de su familia, lo exponen a graves peligros y enfermedades o lo dejan abandonado a su suerte en las calles, las cuales son prioritarias para su erradicación inmediata.
- **Convenio 161 (1985): relativo a los servicios de salud en el trabajo, ratificado por Colombia el 25 de enero de 2001**: Promueve los servicios esencialmente preventivos y encargados de asesorar al empleador, a los trabajadores y a sus representantes en la empresa acerca de: a) Los requisitos necesarios para establecer y conservar un medio ambiente de trabajo seguro y sano, y favorezca una salud física y mental óptima en relación con el trabajo, b) La adaptación del trabajo a las capacidades de los trabajadores, teniendo en cuenta el estado de salud física y mental.
- **Declaración de Seúl sobre seguridad y salud en el Trabajo (2008)**: La declaración obliga a los países que lo han ratificado a formular, aplicar y reexaminar periódicamente una política nacional coherente sobre servicios de salud en el trabajo. Así mismo, a establecer progresivamente servicios de salud en el trabajo para todos los trabajadores, incluidos los del sector público y los miembros de las cooperativas de producción en todas las ramas de actividad económica y en todas las empresas.

¹⁴⁴ SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. Documento de formulación de la Política para la salud y calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras de Bogotá. 2011.

- **Trabajo decente Organización Internacional del Trabajo (2008)**

7.1.5.2 Normatividad Nacional:

- **Ley 9 de 1979, denominada Código Sanitario Nacional:** Por medio de la cual el Estado dictó medidas sanitarias referentes a la salud de la población, incluidos aspectos de la relación entre los procesos productivos y la salud de los trabajadores y de la comunidad en general.
- **Resolución 2400 de 1979, denominada Estatuto de seguridad industrial:** Estableció normas sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo.
- **Decreto 586 de 1983:** Mediante el cual se crea el *Comité nacional, regional y local de salud ocupacional*, ajustado por el acuerdo 16 de 1997.
- **Resolución 1016 de 1989 (en proceso de actualización):** Por la cual se reglamenta la organización, funcionamiento y forma de los programas de salud ocupacional que deben desarrollar los patronos o empleadores en el país.
- **Ley 100 de 1993 y el Decreto-Ley 1295 de 1994:** Normas que definen el sistema de seguridad social en el país. El objetivo de la reforma fue resolver las limitaciones que había en materia de alcance y cobertura del sistema, así como mejorar o mantener las prestaciones asistenciales y económicas que reconocía el sistema anterior al trabajador enfermo o accidentado en el trabajo.
- **Decreto 1530 de 1996:** Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993 y el Decreto - Ley 1295 de 1994, referido a la definición de Centros de Trabajo.
- **Resolución 2569 de 1999:** Reglamenta el proceso de calificación del origen de los eventos de salud en primera instancia. Esta disposición determina que en las diferentes instituciones relacionadas con la prestación de servicios de salud, deben existir departamentos, áreas o profesionales responsables de determinar el origen de los eventos de enfermedades y accidentes.
- **Ley 776 de 2002:** Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.
- **Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia):** Establece en el artículo 35 que la edad mínima de admisión al trabajo son los 15 años, y en el artículo 113 y 114 define que los jóvenes entre 15 y 17 años, previa autorización del inspector de trabajo, podrán laborar en condiciones de trabajo protegido.
- **Resolución 2646 de 2008:** Por la cual se establecen disposiciones y se definen responsabilidades para la identificación, evaluación, prevención, intervención y monitoreo permanente de la exposición a factores de riesgo psicosocial en el trabajo y para la determinación del origen de las patologías causadas por el estrés ocupacional.
- **Decreto 2566 de 2009:** Por el cual se adopta la tabla de enfermedades profesionales. Se incluyen las patologías causadas por estrés.

- **Decreto 3039 de 2007:** Por el cual adopta el Plan Nacional de Salud Pública para el cuatrienio 2007-2010.

7.1.5.3 Normatividad Distrital:

- **Política por la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes en Bogotá 2004 – 2008, ratificada en el Plan Desarrollo Bogotá Positiva: Para vivir mejor 2008 – 2012:** Establece el trabajo infantil como uno de los intolerables sociales a transformar mediante la acción conjunta del Gobierno Distrital, las entidades, organizaciones gubernamentales nacionales y no gubernamentales, y las demás organizaciones de la sociedad civil.
- **Plan Distrital de Salud 2012 – 2016:** Es la apuesta política para la transformación de los procesos relacionados con la calidad de vida y la salud de los bogotanos. Se soporta en los postulados internacionales, nacionales y distritales.

Las normas mencionadas no han sufrido modificaciones ni derogaciones durante el tiempo de implementación de la política.

7.1.6 Soportes de la Construcción de la Política¹⁴⁵

El proceso de construcción de la Política para la salud y calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras de Bogotá inicia en 2002 y ha pasado por tres momentos:

La Secretaría Distrital de Salud en 2002 hizo el primer esfuerzo distrital de concertación de una política para la salud de los trabajadores de Bogotá, construida acorde con el enfoque de la determinación social de la salud, en un esfuerzo por superar la visión de riesgo en la intervención de la relación salud-trabajo y cuyo objetivo fue mejorar las condiciones de salud y trabajo, mediante el fortalecimiento de la respuesta social en aspectos de promoción de la salud de los trabajadores; prevención de la ocurrencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; ampliación de la cobertura en el aseguramiento integral y mejoramiento de la calidad de los servicios dirigidos a los trabajadores de Bogotá. Esta Política, en cuya construcción participaron diferentes actores sociales, fue publicada con el título de: “*Lineamientos de política para la salud de los trabajadores de Bogotá 2002*”.

¹⁴⁵ Ibíd. 2011.

En el 2007 la Secretaría de Salud consideró necesaria una nueva revisión y ajuste de las políticas de salud pública a fin de armonizarlas con la estrategia promocional de calidad de vida y con el enfoque de derechos. Esto planteó los siguientes retos para la política:

- Un abordaje más amplio de la relación salud-trabajo, que sin dejar de lado la intervención de las condiciones de trabajo trascendiera las mismas y considerara los determinantes de la salud y calidad de vida de la población trabajadora.
- El diseño de respuestas integrales, lo cual requería la articulación intersectorial y la participación de los trabajadores y trabajadoras para la satisfacción de las necesidades sociales.

De igual manera, como resultado de un proceso de construcción y consulta a los diferentes actores, se elaboró un documento técnico que hizo nuevos aportes conceptuales y actualizó los marcos político - normativo y situacional de la salud de los trabajadores en Bogotá. Así mismo, se construyeron núcleos problemáticos de la relación salud - trabajo que la analizan más allá de la exposición a condiciones de trabajo que deterioran la salud, hace especial énfasis en la situación de exclusión social que enfrentan colectivos de trabajadores y trabajadoras producto de la precarización del empleo y el aumento de la informalidad.

Para el proceso de construcción de la política, la Dirección de Salud Pública de la Secretaría Distrital de Salud, en cabeza del área de Análisis y Políticas en Salud, desde este año definió una metodología orientadora para los procesos de revisión y ajuste que ha tenido la política, como son:

1. Revisión del marco político y normativo existente sobre el tema en el contexto internacional, nacional y distrital.
2. Recolección y análisis de información de fuentes primarias y secundarias sobre condiciones de empleo, trabajo y salud de la población trabajadora en Bogotá.
3. Revisión y aplicación de los enfoques conceptuales y estrategias que orienten el sentido de la Política.
4. Identificación y convocatoria de actores al proceso de concertación para la definición de la Política, plan de acción distrital y planes de acción locales.

En enero de 2011 se hizo un ajuste conceptual y actualización del análisis situacional de las condiciones de salud y trabajo en la ciudad, y el marco político normativo que las rodea. Así mismo, revisión y ajuste de los lineamientos de la “Política para la salud de los trabajadores y las trabajadoras”, la cual es resultado de un proceso que involucró a trabajadores y trabajadoras, instituciones y grupos de interés del orden local, distrital y nacional.

7.1.7 Plan de Acción

Hasta el momento, no se conoce el diseño de un plan de acción de la política ni la especificidad de un sistema de seguimiento para su implementación que presente los responsables del monitoreo. Razón por la cual, la SDS y la SDP retomarán en esta vigencia el acompañamiento para el accionar de nuevos ajustes a la política que serán claves para su adecuada implementación, seguimiento y evaluación.

Respecto a las líneas de acción de la política, éstas se encuentran clasificadas con componentes diseñados para enmarcar su implementación. Estas acciones pueden clasificarse así:

Línea 1. Promoción del trabajo digno y decente

Esta línea de acción se propone disminuir el déficit de trabajo digno y decente, entendiendo que forman parte de éste la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la garantía a la protección y la seguridad social en igualdad de oportunidades, el diálogo y la concertación.

Componentes del plan de acción:

- Componente 1. Promoción de los derechos fundamentales en el trabajo.
- Componente 2. Promoción de entornos de trabajo saludables
- Componente 3. Protección Social
- Componente 4. Participación y organización

Esta línea de acción puede clasificarse como Regulatoria-Normativa.

Línea 2. Fortalecimiento institucional

Esta línea busca fortalecer la capacidad de las empresas y entidades, cualquiera que sea su objeto social, para promover entornos de trabajo saludables, lo cual implica la promoción de la salud, la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales; monitorear y vigilar la salud de los trabajadores y trabajadoras mediante sistemas de información para mejorar las condiciones de vida y salud de los trabajadores y trabajadoras.

Componentes del Plan de Acción:

- Componente 1. Sistemas de información, vigilancia y control de accidentes y enfermedades profesionales
- Componente 2. Investigación y formación
- Componente 3. Gestión transectorial
- Componente 4. Fortalecimiento normativo

- Componente 5. Comunicación y divulgación

Esta línea de acción puede clasificarse como Organizativa - de Cambio Institucional, Informativa-Formativa, y Financiera – Recursos asociados.

Línea 3. Prevención del trabajo infantil y promoción del trabajo protegido para adolescentes trabajadores y trabajadoras

A través de esta línea el sector salud define su compromiso con la salud de la población infantil y adolescente que se encuentra trabajando. Contribuye a su identificación, escolarización y desvinculación del trabajo, responsabilidades que comparte con otros sectores. Su quehacer se orienta a promover la salud y prevenir la enfermedad de esta población, así como atender los casos de accidentalidad y enfermedad.

Componentes del plan de acción:

- Componente 1. Promoción y restitución de derechos
- Componente 2. Gestión transectorial.

Esta línea de acción puede clasificarse como Regulatoria-Normativa.

A pesar de contar con estas líneas de acción, no se encuentran dentro del documento de formulación unas acciones específicas. Las entregadas como líneas de acción responden más a estrategias, pero no se detallan las acciones que se desarrollarán para poder ejecutarlas, al igual que en el caso de los componentes.

7.1.8 Metas e Indicadores

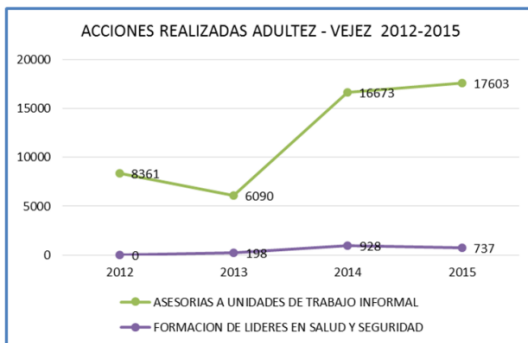
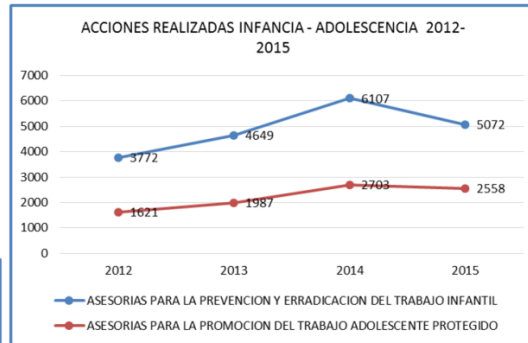
Dentro del documento de formulación de la política no se encuentran metas ni indicadores diseñados para hacer seguimiento a su implementación. Sin embargo, dentro de la documentación presentada en esta vigencia se presenta como resultados obtenidos lo siguiente:

- 20 localidades intervenidas con la estrategia de entornos de trabajo saludables en unidades de trabajo informal. Ejecución de Actividades e intervenciones, Promoción, Prevención, Participación, Mejorar las condiciones de salud y trabajo de la población.
- 48.727 unidades de trabajo informal intervenidas, donde se implementó la estrategia de Entornos de Trabajo Saludable.
- 98.454 trabajadores y trabajadoras intervenidos y canalizados a servicios sociales y de salud de acuerdo a su particularidad.

Otros resultados presentados corresponden a la siguiente información relacionada con las necesidades y prioridades desde el sector salud:

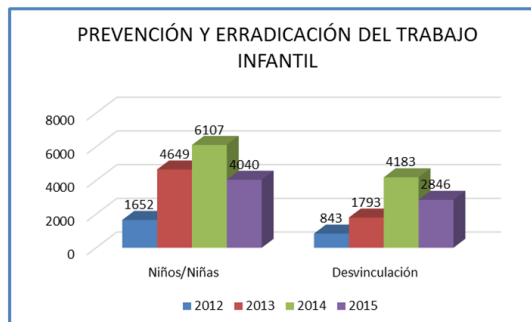
Figura 8

ACCIDENTES	ENFERMEDADES	TOTAL EVENTOS
9550	5560	15110
63,2%	36,8%	

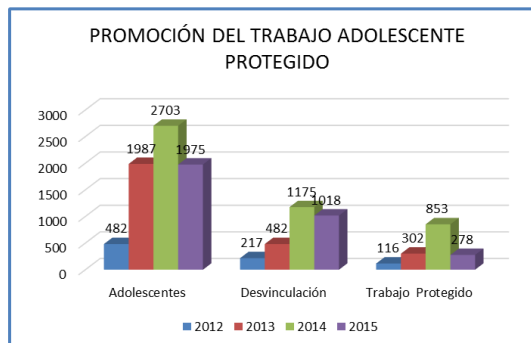


	META	% CUMPLIMIENTO
ASESORIAS PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL	20000	98%
ASESORIAS PARA LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO ADOLESCENTE PROTEGIDO	9000	98%
ASESORIAS A UNIDADES DE TRABAJO INFORMAL	50000	97%
FORMACION DE LIDERES EN SALUD Y SEGURIDAD	2000	93%

POBLACIONES	2012	2013	2014	2015
DISCAPACIDAD	157	555	463	609
PERTENENCIA ETNICA	-	-	134	124
NNA PERTENENCIA ETNICA	-	-	96	55
VICTIMAS	-	-	299	578
RECIKLADORES	-	-	149	228
LGBTI	12	19	41	49
INFANCIA	1652	4649	6107	4040
ADOLESCENCIA	482	1987	2703	1975
JUVENTUD	-	-	4532	3155
ADULTEZ	-	-	22503	13923
VEJEZ	-	-	2892	2290



MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN UNIDADES DE TRABAJO INFORMAL		
	2014	2015
UTIS	75%	63%



AFILIACION A SGSSS		
	2014	2015
UTIS	469	551
TAP	110	139
TI	98	263

Fuente: Secretaría Distrital de Salud

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

Es necesario que dentro de los aspectos a ajustar de la política se incluya el diseño de metas e indicadores que respondan directamente a su formulación y no a la formulación de los planes de desarrollo vigentes dependiendo de la temporalidad. Lo anterior teniendo en cuenta que estos resultados presentados responden a metas establecidas por proyectos de inversión de Bogotá Humana, como las siguientes:

1. Disminuir el trabajo infantil a menos del 1,5% en el Distrito Capital, en coordinación y apoyo de los demás sectores de la administración distrital, al 2016.
2. Identificar y canalizar a servicios de salud y a servicios sociales a 20.000 niños y niñas trabajadoras para su desvinculación del trabajo, al 2016.
3. Cubrir con la estrategia de trabajo protegido a 9.000 jóvenes trabajadores, entre los 15 y 17 años, al 2016.
4. Implementar la estrategia de entornos de trabajo saludables en 50.000 unidades de trabajo del sector informal de la economía, al 2016.
5. 2.000 trabajadores y trabajadoras en la economía informal formados en salud y seguridad social.
6. Mantenimiento de un Sistema de seguimiento de eventos en salud relacionados con el trabajo –SIVISTRA (vigilancia en salud pública).

7.1.9 Enfoques¹⁴⁶

La política se encuentra orientada por los enfoques de Derechos, Determinantes en Salud y Poblacional, como se explica a continuación:

- Enfoque de Derechos

La realización de los derechos humanos requiere que las políticas tengan como referente un imperativo ético como la equidad y un sentido de justicia que dé respuesta a todos y todas por igual, teniendo en cuenta sus diferencias de sexo, género, clase, raza, edad, condición o situación particular.

Es importante reconocer los avances del Distrito Capital en la materialización de las dimensiones de los derechos a través de atributos, variables e indicadores para determinar cuáles son los derechos satisfechos e insatisfechos, establecer unos mínimos y definir su progresividad. Se destaca, para efectos de esta Política, el derecho humano al trabajo, que se constituye en uno de los principales requerimientos para alcanzar el logro de los

¹⁴⁶ SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. Documento de formulación de la Política para la salud y calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras de Bogotá. 2011.

proyectos de vida de los seres humanos y a través de él la posibilidad de dignificarse como tal (Secretaría de Integración Social de Bogotá, 2009).

El trabajo digno y decente es fundamental para la satisfacción de las necesidades sociales que determinan la calidad de vida, en donde la salud y la seguridad social son una condición fundamental para un entorno laboral digno y seguro. Así mismo, el enfoque de derechos se traduce en esta Política en la protección de los derechos fundamentales para la población trabajadora en la economía formal e informal y en un escenario de conexión e interdependencia de todos los derechos.

El trabajo como derecho se hace a partir de dos dimensiones: (1) desde la esfera individual con el reconocimiento que tiene toda persona a tener un trabajo con el cual pueda satisfacer sus necesidades, que le permita el desarrollo de sus capacidades y potencialidades, promueva su salud y prevenga la enfermedad. (2) Desde la esfera colectiva que se le garanticen sus derechos como la libre asociación, y negociación colectiva.

En otras palabras, el trabajo como derecho es “la plena realización del trabajador o trabajadora que está en condiciones de ejercer los demás derechos humanos, por lo mismo alude a las condiciones psicofísicas, ambientales y socio-económicas que deben darse a las personas, recursos y acciones públicas a través de las cuales el Estado garantiza su integral bienestar” (Secretaría de Integración Social de Bogotá, 2009).

- Enfoque de Determinantes Sociales

La determinación social de la salud es el marco explicativo de la *Política para la salud y calidad de vida de las trabajadoras y trabajadores de Bogotá*, el cual permite comprender cómo se producen socialmente las enfermedades en la población trabajadora, así como la dinámica de la salud de la misma; a su vez, permite identificar cómo se generan las respuestas que permitan proteger la salud y evitar la enfermedad. Un elemento crucial que construye y modifica la vida de los colectivos e individuos es el trabajo, la forma como se insertan al mismo y su relación con los medios de producción determinan la vida y las relaciones sociales.

El trabajo, a su vez, define dos momentos en la población trabajadora: un momento de producción y otro de reproducción o consumo. La producción está vinculada a las características generales de las formas de organizar el trabajo, las herramientas, materiales, los ambientes de trabajo, entre otros, y son definidas como *condiciones de trabajo*, las cuales generan en el trabajador o la trabajadora patrones particulares de desgaste (Breilh, 1979).

La población trabajadora debe recuperar y reproducir su fuerza de trabajo, lo cual se da en el momento de consumo en donde se establecen las relaciones o vínculos con otras dimensiones de la cotidianidad como el acceso a bienes y servicios, la educación, la cultura,

el medio ambiente y la organización política, mediadas por la capacidad de pago del trabajador o trabajadora para acceder a estos, y por la capacidad que tengan los diferentes estados de garantizar los derechos de las poblaciones (Breilh, 1979).

En la actualidad, el mundo del trabajo presenta profundas transformaciones que disminuyen la calidad del empleo y se expresan en un mercado laboral muy segmentado, un mayor número de empleos precarios y crecimiento de la población en la economía informal. Estos cambios representan nuevos perfiles patológicos, derivados de los peligros psicosociales y económicos asociados con el menor control en el trabajo, la inestabilidad o incertidumbre y el desempleo (Benach, Muntaner, & Santana, 2007).

Con base en lo planteado anteriormente, se puede concluir que el trabajo se convierte en un importante determinante social de la salud (DSS) y permite reconocer la salud como una producción histórica social, y las enfermedades como resultado de las interacciones sociales, biológicas, culturales, históricas y políticas de los individuos y colectivos en el contexto de la clase social, la producción y el consumo (Breilh, 1979).

- Enfoque Poblacional y de Género

Muy relacionados con el enfoque de derechos, el enfoque poblacional y de género reconoce a las personas y colectivos como el centro de las políticas públicas, las cuales deben orientarse a satisfacer sus necesidades y favorecer el desarrollo de oportunidades y capacidades individuales y colectivas que posibiliten su autonomía (Secretaría Distrital de Salud, 2011).

El enfoque poblacional analiza las relaciones de poder las cuales generan condiciones de inequidad que afectan la exigibilidad de derechos y su desarrollo personal, colectivo y social. Estas relaciones deben entenderse y abordarse dentro de contextos históricos y sociales específicos y en territorios particulares (Secretaría Distrital de Salud, 2011).

En cuanto al enfoque de género, asume las definiciones y orientaciones de la *Política pública de mujeres y equidad de género en el Distrito*, y en cumplimiento de la misma se compromete principalmente con el eje de salud plena, cuyo propósito es “evitar las desigualdades injustas en el estado de salud de las mujeres en su diversidad y en todas las etapas de ciclo vital; garantizar el acceso, oportunidad y calidad de los servicios, y la financiación de acuerdo con sus necesidades, reconociendo y promoviendo el conocimiento de sus derechos, la vivencia autónoma y libre de su corporalidad y su vida, así como su participación en la toma de las decisiones que afecten su salud”.

En este sentido, se propone contribuir con la garantía al acceso, control e igualdad de oportunidades para mujeres y hombres sobre los bienes, servicios y recursos del sector

salud del Distrito Capital. Así mismo, con la incorporación de los intereses, demandas y necesidades de las mujeres en los procesos de planeación socioeconómica y territorial de la ciudad, y a fomentar la creación y uso de información con enfoque de género y la inclusión de presupuestos sensibles al género en los presupuestos de las entidades distritales.

7.1.10 Modelo de Operación

Dentro de los espacios distritales que hacen parte de la implementación de la política, se encuentran el Comité Local de Seguridad y Salud en el Trabajo, y la Mesa Distrital de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Promoción de Trabajo Adolescente Protegido.

A nivel local se cuenta con la Mesa Local de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Promoción de Trabajo Adolescente Protegido, y la Mesa de Productividad.

Actualmente, estas instancias se encargan de la reactivación de la Red Nacional de Entornos de Trabajo Saludable, de realizar ajustes al documento técnico de Entornos de Trabajo Saludable y de la elaboración del documento técnico que consolida el estado del trabajo infantil en la ciudad desde los diferentes sectores.

7.1.11 Evaluaciones

Hasta el momento no se ha realizado ningún tipo de evaluación a la formulación o implementación de esta política. Sin embargo, dentro del proceso de ajuste y acompañamiento brindado por la SDP a la SDS se someterá a consideración la realización de una Evaluación Ejecutiva que permita develar los aciertos y desaciertos en la formulación de la política para así contar con insumos adicionales dentro del proceso de ajuste que se programe.

7.1.12 Análisis Actual de la Política

La recomendación inicial brindada por la SDP a la SDS consistió en la integración de su formulación con la Secretaría de Desarrollo Económico para articularla con la formulación de la Política Pública de Trabajo Decente y Digno de Bogotá. Sin embargo, una vez puestas sobre la mesa las problemáticas a las que responden las dos políticas, se identificó que tanto

su finalidad como la población objetivo se orientan por caminos diferentes, aunque complementarios.

La Política de Salud y Calidad de Vida de los Trabajadores tiene como población objetivo a los trabajadores informales de la ciudad. Esta información fue aclarada por la SDS en reunión sostenida con la SDP, sin embargo, dentro del documento de formulación de la política este aspecto no está explicado ni sustentado, se hace mención a esta población dentro del diagnóstico, los propósitos y las problemáticas de la política, pero no se explica el porqué de su concentración en esta modalidad de trabajo. Esta particularidad o especial interés debería hacerse visible desde la denominación de la política, porque ésta da a entender que su campo de acción se extiende a trabajadores oficiales, privados, informales y demás por igual.

Como ya se mencionó dentro del diagnóstico, la revisión de la política requiere de ajustes en su estructura, teniendo en cuenta que su implementación solo está regida por unas estrategias presentadas como Líneas de Acción y por unos componentes que están diseñados de manera muy general. Es necesario desarrollar la Matriz de Plan de Acción de la política que desglose estas estrategias en acciones, metas e indicadores de política. En caso de que éstos componentes no estén diseñados y los resultados generados respondan a acciones, metas e indicadores del PDD Bogotá Humana, será necesario diseñarlos para que el horizonte de la política esté claro y bien definido para su implementación y seguimiento a corto, mediano y largo plazo independientemente del campo de acción y de las prioridades de la administración distrital que se encuentre vigente.

Se espera que, de realizar la Evaluación Ejecutiva proyectada para la política, se consigan como resultado claro estas necesidades de ajuste en la formulación de la política y su estructura, lo cual será insumo fundamental para su modificación y posterior seguimiento, monitoreo y evaluación de resultados y/o impacto.

Respecto a la armonización de la política con la Política de Trabajo Decente y Digno, cabe aclarar que a pesar de haber definido que su formulación no se integrará en una sola, si es necesario articular acciones y corresponsabilidades de ejecución teniendo en cuenta la sinergia encontrada en cuanto a algunos retos planteados por la Política de Salud y Calidad de Vida de los Trabajadores que también hacen parte del accionar de la Política del Sector Desarrollo Económico, como son:

- ✓ Estrategia para la desvinculación progresiva de los niños, niñas y Adolescentes de las peores formas de trabajo infantil.
- ✓ Diseñar una estrategia para llegar a colectivos de trabajadores y trabajadoras (cadenas o circuitos productivos).
- ✓ Armonización de políticas públicas en el marco del trabajo.
- ✓ Fortalecimiento de la intervención de prevención y erradicación del trabajo infantil y promoción del trabajo adolescente protegido en el D.C.

- ✓ Definición de acuerdos sectoriales e intersectoriales en el marco de la prevención del trabajo infantil, promoción del trabajo adolescente protegido, entornos laborales saludables y derechos y deberes en los trabajadores, para contribuir con la materialización de las garantías sociales inherentes al trabajo.
- ✓ Priorización de la prevención y erradicación del trabajo infantil y promoción del trabajo protegido para adolescentes, teniendo en cuenta que los niños, niñas y adolescentes que trabajan lo hacen en condiciones peligrosas y ponen en juego su crecimiento y desarrollo, y por tanto su futuro.

Por último, dentro de los aspectos a mejorar en el ajuste de la política, está la aclaración de su objetivo general y algunos objetivos específicos, los cuáles al leerse se prestan para interpretaciones tendientes a integrar la intención de la política con la Política de Trabajo Decente y Digno o con acciones que son por misionalidad responsabilidad de los Sectores de Desarrollo Económico e Integración Social. Por ejemplo, al plantear en el objetivo general la promoción de “condiciones de trabajo y vida de los trabajadores y sus familias”, se entra en un campo de acción donde es difícil establecer si la responsabilidad es compartida con otros sectores y políticas que tienen también ésta finalidad.

La misma observación aplica para el diseño de las líneas de acción de la política. Puede que su intencionalidad esté orientada solo a la mejora en las condiciones de salud de los trabajadores informales y a la prevención del trabajo infantil para evitar consecuencias devastadoras en la salud de los menores, pero la redacción de sus líneas de acción no hace claridad en la intención de la política y hacen parecer su formulación como una repetición de la Política de Trabajo Decente, este caso aplica para las tres líneas de acción:

- Promoción del trabajo digno y decente
- Fortalecimiento institucional
- Prevención del trabajo infantil y promoción del trabajo protegido para adolescentes.

De igual forma, dentro de los objetivos específicos de la política se encuentran orientaciones que por misionalidad deberían ser responsabilidad de la Política de Trabajo Decente y por ende del Sector Desarrollo Económico, como: Desarrollar acciones que propicien el trabajo digno y decente a partir de la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, la generación de entornos saludables, la universalidad de la protección social y la participación y organización de los trabajadores y trabajadoras.

También se encuentran objetivos específicos donde se encuentra como directo responsable el Sector Integración Social, como: Avanzar en la garantía y ejercicio de los derechos de la infancia a través de la implementación de intervenciones dirigidas a la prevención y erradicación del trabajo infantil, a la generación de condiciones de trabajo protegido de los adolescentes trabajadores y a la restitución de las condiciones de salud de los mismos.

Por tanto, es importante que antes de continuar con la generación de resultados producto del seguimiento a la implementación de la política, se haga una evaluación a la estructura formulada para la política y un ajuste posterior de acuerdo a los hallazgos que arroje ésta. Así, posteriormente se podrá hacer un completo y eficiente seguimiento a la política y su formulación.

7.2 Política distrital de sexualidad de Bogotá 2012 – 2022

7.2.1 Introducción

En ejercicio del liderazgo para mejorar las condiciones de la vida de la población bogotana de los habitantes de Bogotá D.C. las Secretarías de Salud, Educación, Planeación e Integración Social asumieron el reto de materializar el esfuerzo adelantado desde hacía más de 10 años para formular con participación comunitaria e intersectorial los lineamientos de una Política Distrital de Sexualidad. En el año 2010 diferentes entidades del orden distrital, reconocieron la necesidad de ampliar el campo de intervención mismo de la salud sexual y reproductiva para lograr desarrollar acciones que permitieran trascender la reducción de daños y lograr *“construir una ciudad en la que se reconozcan, restablezcan, garanticen y ejerzan los derechos individuales y colectivos, en las que se disminuyan las desigualdades injustas y evitables con la institucionalización de políticas de estado, que permitan trascender los periodos de gobierno”*.

Una vez desarrollado este ejercicio acordados los lineamientos para dar vida a esta política, se acordó como su objetivo general *“Generar y garantizar las condiciones que permitan el ejercicio pleno y autónomo de la sexualidad en un marco de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, con enfoque de género y diferencial”*.¹⁴⁷

Dentro de sus objetivos específicos se encuentra:

- Garantizar las oportunidades para el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos en condiciones de equidad, libertad, igualdad, autonomía, libre de violencias, estigmas y discriminaciones
- Propiciar espacios de diálogo social diverso para la constante resignificación y transformación de imaginarios sobre la sexualidad.
- Generar una institucionalidad favorable para el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos.
- Promover la movilización, organización y participación social para la reivindicación de los derechos sexuales y los derechos reproductivos.

¹⁴⁷ SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. Lineamientos de política de sexualidad para Bogotá 2012-2022.

7.2.2 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

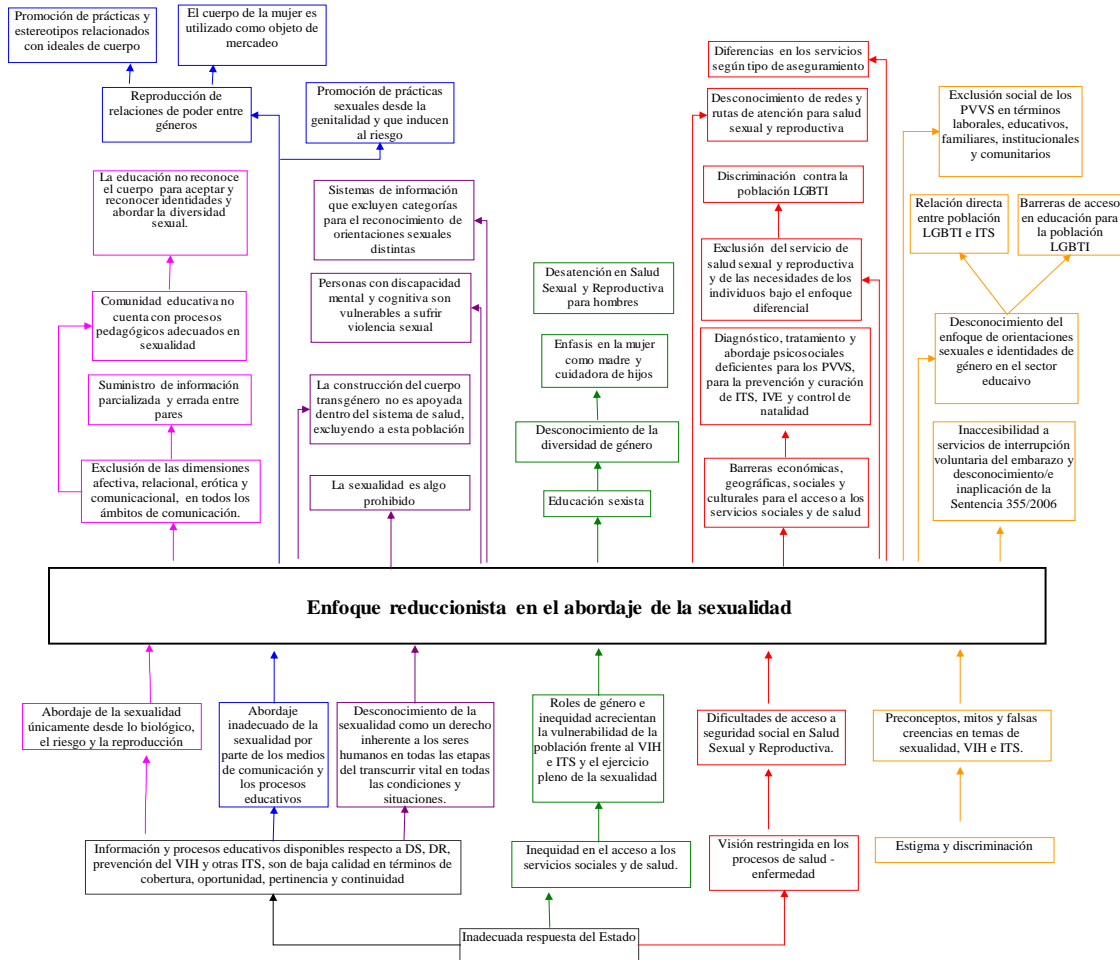
Los lineamientos de la Política Distrital de Sexualidad para Bogotá no han sido adoptados como política pública. La propuesta elaborada tiene una vigencia comprendida entre los años 2012-2022.

Durante los dos últimos años la SDS con la SDP han trabajado en el esfuerzo por reformular lo diseñado a través del documento de lineamientos con el fin de adoptar la política, pero ha habido una serie de impedimentos administrativos y de decisión que han obstaculizado el avance en este ejercicio.

7.2.3 Problemática

De acuerdo a lo establecido en el documento de Lineamientos de Política de Sexualidad, problemáticas como las Enfermedades de Transmisión Sexual (ITS), las violencias, los embarazos no deseados ponen de manifiesto formas de coerción, dominación, ejercicios desiguales de poder entre hombres y mujeres, y que los abordajes de la sexualidad han estado marcados por acciones que se enfocan o fortalecen las libertades negativas. Por ende, la construcción de una política de sexualidad debería ser el equilibrio entre las libertades para desarrollar capacidades y libertades frente a aquellos factores que las limitan.

Figura 9. Árbol de problemas propuesto por la SDP y la SDS a 2015.



Elaboración: Dirección de Políticas Sectoriales SDP. 2015

Como parte del ejercicio adelantado entre la SDP y la SDS, se recogieron las memorias de los foros y encuentros que hicieron parte de la fase de agenda pública para la formulación de la política, donde participaron distintos actores involucrados con la temática. Dentro de estas memorias se identificaron y clasificaron las problemáticas expuestas por los actores en ocho categorías:

- Salud sexual (acceso a servicios relacionados con la SSR)
- Educación y sexualidad
- Erotismo, placer y deseo
- Cultura y sexualidad
- Medios
- Derechos Humanos

- Violencia
- Género

Una vez organizadas estas problemáticas se procedió a construir el árbol de problemas presentado y que está puesto a disposición de la SDS para su revisión y aprobación por parte de los nuevos referentes que sean designados para responsabilizarse del proceso de reformulación de la política, teniendo en cuenta que el ejercicio adelantado no pudo ser desarrollado en su totalidad por la falta de delegación de personal para esta política en la SDS.

7.2.4 Línea Base

El documento de lineamientos de política presenta alguna información de los principales hallazgos disponibles en materia de sexualidad en la población bogotana. Para dicho propósito se realizó una revisión sistemática de la información disponible y actualizada en la materia, (incluyendo información en materia de salud sexual y reproductiva) y una serie de encuentros poblacionales de carácter exploratorio mediante grupos focales, a fin de entender cómo se expresa la sexualidad en sus diferentes dimensiones. Esta información es la misma utilizada para el proceso de elaboración del árbol de problemas y la identificación del problema público que ya se mencionó.

Con el fin de entender mejor las particularidades de cada población se aplicaron las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son las concepciones de sexualidad que existen en cada población abordada?
- ¿Cuáles son las amenazas que no permiten el ejercicio pleno de la sexualidad de acuerdo a las definiciones específicas de cada grupo?
- ¿Cuáles son las aspiraciones y potencialidades para el libre ejercicio de la sexualidad?
- ¿Qué puede hacer el Estado para remover las amenazas y potencializar las aspiraciones para el libre ejercicio de la sexualidad?

Los resultados de tales encuentros fueron organizados de acuerdo a los hallazgos por etapa de ciclo vital, género, condición de vulnerabilidad y etnia. Sin embargo, éste proceso solo hizo levantamiento de información cualitativa. La información cuantitativa con la que se cuenta proviene de la “Encuesta de Demografía y Salud 2010 para Bogotá” y los resultados en materia de vigilancia a la salud sexual y reproductiva provistos por la Secretaría Distrital de Salud.

El documento de lineamientos aclara que esta información tiene una mirada eminentemente biologicista, lo cual constituye uno de los aspectos que justifican la reformulación de la

política para hacer visible la importancia de otras dimensiones relacionadas con la sexualidad además de lo orientado sólo a la salud y reproducción.

Algunos de los indicadores presentados en el documento como trazadores de la Salud Sexual y Reproductiva en el Distrito Capital a 2010 son:

- Mortalidad materna y perinatal.
- VIH – SIDA y otras Infecciones de Transmisión Sexual (ITS).
- Uso de métodos anticonceptivos (%).
- Mujeres en unión que están usando métodos anticonceptivos (%).
- Lactancia y desnutrición infantil.
- Nutrición de las madres de menores de 5 años.
- Violencia intrafamiliar.
- Citología cervico uterina y mamografía.
- Interrupción voluntaria del embarazo.
- Educación sexual.

7.2.5 Normatividad Asociada

La formulación de los lineamientos de política y su reformulación se enmarcan entre otras, dentro de las siguientes normas:

3.1.1.1. Marco Internacional

1. Conferencias Internacionales

- Informe Conferencia Internacional sobre Población y desarrollo, Cairo, 1995
- Programa de Acción sobre población y desarrollo, 1995-2015, definición de derechos reproductivos y Salud Reproductiva.
- Informe Cuarta Conferencia Internacional sobre la Mujer - Beijing 2005.
- Declaración de las naciones Unidas respecto a la promoción de derechos desarrollo y paz, para todas las mujeres.

3.1.1.2. Marco Nacional

1. Constitución Política de 1991

- Artículo 15. Derecho a la intimidad personal.
- Artículo 16. Derecho al desarrollo de la personalidad.
- Artículo 44 y 45. Derecho de Niños y adolescentes.

- Artículo 49. Atención en salud

2. Normas

- Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1938 de 1994. Por el cual se reglamenta el plan de beneficios en el Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, contenidas en el Acuerdo número 008 de 1994.
- Decreto 806 de 1998. Por el cual se reglamenta la afiliación al régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de seguridad social en salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional.
- Decreto 2968 de 2010. Creación de la Comisión Nacional para la Promoción de los Derechos Sexuales y Reproductivos.
- Decreto 4444 de 2006. Por el cual se reglamenta la prestación de servicios de Salud Sexual y Reproductiva.
- Acuerdo 350 de diciembre de 2006. Por medio del cual se incluye, en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo y del Régimen Subsidiado, la atención para la interrupción voluntaria del embarazo.
- Resolución 4905 de 2006. Por la cual se adopta la Norma Técnica para la atención de la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), se adiciona la Resolución 1896 de 2001 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 679 de 2001. Por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44° de la Constitución.
- Ley 1336 de 2009. Por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes.
- Decreto 166 de 2010. Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 400 de 2001 de la Alcaldía Distrital de Bogotá. Por el cual se define la localización de las zonas de tolerancia y se reglamentan las condiciones para su funcionamiento.

3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

- T-437 de 1993. Protección. La mujer que se encuentra en los últimos meses del embarazo o en los primeros de lactancia, tiene el derecho constitucional y legal de recibir trato especial.
- T-377 de 1995. Derecho a la educación.
- T-272 de 2001. Derecho al libre desarrollo de la personalidad.

- C-507 de 2004. Desarrollo evolutivo humano.
 - C-355 de 2006. Derecho a la vida como bien protegido. Interrupción voluntaria del embarazo (IVE).
 - C-344 de 1993. Matrimonio y derecho al libre desarrollo de la personalidad.
 - T-620 de 1995. Moral social.

 - C-674 de 2005. Violencia intrafamiliar.
 - Sentencia SU 337 de 1999. Derecho de personas intersexuales a decidir sobre tratamientos e intervenciones quirúrgicas.
 - Sentencia C-507 de 1999. Unión marital de hecho.
 - Sentencia T-692 de 1999. Derecho a la intimidad personal y familiar. Supresión de identificación del menor y progenitor en asunto de sexualidad humana.
 - Sentencia T-268 de 2000. Derecho a la intimidad personal y familiar. Supresión de identificación del menor y progenitor en asunto de sexualidad humana.
4. Políticas públicas
- Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.

7.2.6 Soportes de la Construcción de la Política¹⁴⁸

En ejercicio del liderazgo para mejorar las condiciones de la vida de la población bogotana de los habitantes de Bogotá D.C. las Secretarías de Salud, Educación, Planeación e Integración Social asumieron el reto de materializar el esfuerzo adelantado desde hacía más de 10 años para formular con participación comunitaria e intersectorial los lineamientos de una Política Distrital de Sexualidad.

En el año 2010 diferentes entidades del orden distrital, reconocieron la necesidad de ampliar el campo de intervención mismo de la salud sexual y reproductiva para lograr desarrollar acciones que permitieran trascender la reducción de daños y lograr “construir una ciudad en la que se reconozcan, restablezcan, garanticen y ejerzan los derechos individuales y colectivos, en las que se disminuyan las desigualdades injustas y evitables con la institucionalización de políticas de estado, que permitan trascender los periodos de gobierno”.

Estos actores reconocieron la sexualidad como un fenómeno complejo donde interactúan diversos factores sociales, políticos, culturales, y biológicos que se integran

¹⁴⁸ Ibid. 2011.

significativamente en la vida de cada persona, y conforman contextos, identidades, dinámicas, de las personas, de los grupos y de las organizaciones. Por ello, se acepta que la formulación de dichos lineamientos requeriría la intervención de un gran número de disciplinas y el desarrollo de acciones estratégicas encaminadas a procurar el goce efectivo de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de toda la población.

En este contexto, en junio de 2011 la Secretaría de Salud de Bogotá suscribió un convenio con el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, a fin de realizar el proceso de formulación de lineamientos de la política distrital de sexualidad para Bogotá mediante concertación interinstitucional e intersectorial.

El marco de este convenio se reconoció que era preciso lograr un abordaje de la sexualidad desde los derechos humanos, complementado con los enfoques poblacional, diferencial y territorial, buscando construir un modelo integrador de perspectivas salubristas, psicológicas, histórico culturales y del desarrollo humano para el goce efectivo de derechos para todas las personas habitantes de la ciudad de todas las condiciones sociales, culturales y económicas.

Si bien la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá había desarrollado avances importantes para mejorar las condiciones de salud sexual y reproductiva, también era consciente del profundo vínculo entre el desarrollo humano de las personas y de las sociedades y de la sexualidad como una categoría transversal e inherente a lo humano. La propuesta de lineamientos se constituyó así en el insumo fundamental para que en el cuatrienio 2012 – 2016 la ciudad, sus actores sociales e institucionales retomaran los desarrollos actuales y cristalizaran ese esfuerzo en una Política Distrital de Sexualidad.

Sin embargo, este proceso de participación que arrojó información cualitativa importante para empezar a identificar las necesidades que serán mitigadas por la política, no ha sido aprovechado y, por ende, la población beneficiaria continúa a la espera del accionar de la política en concreto.

7.2.7 Plan de Acción

La propuesta de lineamientos no cuenta con una estructura que permita hacer la identificación de metas ni indicadores de política que sean insumo para la elaboración de un plan de acción. Sin embargo, dentro de la propuesta se diseñaron algunas acciones por cada objetivo específico que se pueden clasificar así:

Organizativas- cambios institucionales

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293



- Diseñar una estrategia interinstitucional y comunitaria para la eliminación de las violencias de género en todas sus manifestaciones: física, psicológica, sexual, social, laboral y cultural, económica, patrimonial y simbólica.
- Implementar un programa distrital de lucha contra el racismo, la discriminación, los estereotipos sexistas y roles que afectan los imaginarios, conceptos y realidades de la sexualidad y las relaciones entre las personas y los colectivos.
- Implementar acciones de corresponsabilidad del sector público – privado y las organizaciones de la sociedad civil, para que coadyuven al desarrollo pleno de la sexualidad.
- Propender por el compromiso y la articulación interinstitucional mediante la promoción de un portafolio unificado de servicios distritales alrededor de la sexualidad.
- Generar espacios y oportunidades para el autoconocimiento y el conocimiento de los otros y las otras en condiciones de seguridad y protección en el marco de una cultura de convivencia, tolerancia y respeto por la diferencia.
- Implementar acciones de corresponsabilidad del sector público – privado y las organizaciones de la sociedad civil que coadyuven al desarrollo pleno de la sexualidad.

Financieras – recursos asociados

- Instaurar mecanismos de seguimiento, monitoreo, evaluación y veeduría, con participación ciudadana, para el desarrollo de una política pública de sexualidad.
- Promover condiciones de trabajo digno para las personas trabajadoras sexuales, intensificando la vigilancia y asegurando el cumplimiento de las normas de higiene y salubridad en los sitios donde se ejerce la prostitución.
- Generar alternativas económicas, laborales, educativas, sociales y productivas a poblaciones consideradas en condición de vulnerabilidad y/o estigmatización.

Informativas- formativas

- Facilitar el acceso continuo a la información oportuna, actualizada y de calidad, la capacitación y formación en derechos sexuales y derechos reproductivos.

- Promover la formación para el autoconocimiento, el afecto, el placer, el erotismo y la reproducción, desde la primera infancia y a través de todos los ámbitos y espacios vitales, en el marco de una cultura de convivencia, tolerancia y respeto por la diferencia.
- Promover la equidad de géneros en el proceso de gestación y crianza de niños y niñas como mecanismo para la plena vigencia garantía de los derechos sexuales y reproductivos.
- Fortalecer las rutas institucionales y sociales para la eliminación de la violencia sexual de niños, niñas, jóvenes, adultos y personas mayores.
- Incluir activamente a los medios de comunicación escritos, radiales, televisivos, virtuales y cinematográficos para la resignificación del ámbito de la sexualidad, ampliando los discursos, y contribuyendo a desmitificar los imaginarios alrededor del cuerpo, el placer, lo erótico – afectivo y lo sensual, y a eliminar los estereotipos y roles de género para una comunicación libre de sexismos.
- Gestionar el conocimiento acumulado sobre sexualidad, identificando grupos, organizaciones, instituciones y universidades, así como investigaciones, estudios, observatorios en calidad de vida, análisis de caso y literatura existente que apunten a detectar los imaginarios, concepciones, identidades, necesidades y aspiraciones en sexualidad de los-as habitantes del distrito capital.
- Propiciar el desarrollo de espacios para la visibilización y reconocimiento de las nuevas masculinidades, feminidades e identidades, roles, imaginarios, formas de ser y de comportarse.
- Desarrollar, revisar e implementar protocolos, modelos y rutas de atención diferenciados, teniendo en cuenta las necesidades y aspiraciones que en materia de sexualidad tienen las personas, de acuerdo a su identidad, condición, situación, religión, diversidad y género (pertenencia étnica, creencia religiosa, orientación sexual, oficio y situación de vulnerabilidad).
- Impartir formación integral y humanista sobre sexualidad a todos aquellos servidores públicos o privados, bajo el enfoque de derechos, dirigido a los trabajadores del sector salud y educación, en hogares de paso, casas refugio, comisarías de familia, jueces de familia, estaciones de policía, Comandos de Atención Inmediata - CAI's, hogares FAMI, hogares de paz, instituciones de protección de la persona mayor, personas con discapacidad, centros carcelarios, de salud mental y de resocialización juvenil, servicios amigables, casas de igualdad de oportunidades y centros comunitarios LGBTI.

7.2.8 Metas e Indicadores

La política no cuenta con metas ni indicadores que reflejen su accionar. El documento de lineamientos no los diseñó y no ha sido posible desarrollar un plan de acción que permita hacer seguimiento a algún tipo de ejecución de las acciones allí mencionadas.

7.2.9 Análisis Financiero

7.2.10 Enfoques

La formulación de los lineamientos de política estuvo orientada por los siguientes enfoques¹⁴⁹:

- Enfoque de Derechos

El principio de igualdad de resultados demanda prestar atención preferente a aquellas personas y grupos que sufren discriminación: mujeres, personas con necesidades especiales, población LGBTI (Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales), jóvenes y personas ancianas, población rural, pueblos indígenas y afrodescendientes, etc.

En la articulación de la sexualidad con los derechos humanos se sitúan los derechos sexuales y los derechos reproductivos. Su reconocimiento se debe principalmente al impulso del movimiento de mujeres y al movimiento LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales). Sin embargo, se trata de un proceso incipiente y en construcción, que se enfrenta además a distintas ideologías conservadoras, contrarias a la ampliación de los derechos humanos hacia espacios de autonomía sobre el propio cuerpo y la sexualidad.

Los derechos sexuales y los derechos reproductivos son vistos a partir del propio contexto distrital, que ha venido promoviendo la discusión y la construcción de políticas públicas, consecuentes con enfoques y abordajes diferenciales y poblacionales, que promueven la construcción y el ejercicio de la ciudadanía a partir de la participación y el reconocimiento de las personas en diferentes contextos y realidades diferenciales.

- Enfoque Poblacional

¹⁴⁹ SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. Lineamientos de política de sexualidad para Bogotá 2012-2022.

El enfoque poblacional permite trabajar a partir de diferentes categorías integradoras y asociadas a la definición del sentido de la sexualidad en las cuales se recogen las siguientes: la situación o condición, es decir el enfoque diferencial, la generación – ciclo vital -, y la diversidad – identidad. Las cuales son relacionales, no excluyentes y que reconocen las interseccionalidades existentes en la configuración de la vulnerabilidad de cada persona.

Entender el enfoque poblacional desde esta perspectiva admite la diversidad en la construcción de la sexualidad, las identidades y las formas de las masculinidades y las feminidades, en las condiciones de vulneración que pueden presentarse en las dinámicas sociales, así como en los diferentes momentos y circunstancias que enmarcan la condición humana, desde un ámbito relacional.

El enfoque poblacional es una orientación analítica con alcance a las intervenciones, la cual reconoce al ser humano individual y colectivo desde su integralidad. Centra la atención en las personas con sus características relacionadas en cada una de sus etapas del ciclo de vida- generación, en los procesos de identidad-diversidad (etnia, identidad género, orientación sexual, campesinado), en las condiciones y situaciones (ejercicio de la prostitución, desplazamiento forzado, la habitabilidad en calle, la discapacidad, privación de la libertad, conflicto armado, grupos de reinsertados), en el contexto social, cultural, económico y político de los grupos e individuos. La construcción del enfoque poblacional reconoce que estas tres categorías son relacionales, no son excluyentes y no deben abordarse, ni entenderse de forma separada, por tanto, reconoce las interseccionalidades existentes en los contextos de vulnerabilidad de cada persona.

- Perspectiva de Género

El enfoque de género es una herramienta de análisis social que mantiene un deliberado propósito: develar desigualdades e inequidades en el contexto en que les es posible surgir, es decir, en medio de las relaciones sociales de poder de dominación y exclusión establecidas entre hombres y mujeres. Así mismo, en su trascendencia hacia otro tipo de condiciones humanas, y situaciones. Lo cual hace de esa herramienta de análisis un medio que permite desarrollar la política pública en coherencia con las condiciones de equidad de género que se buscan en el distrito, las cuales deben ir en concordancia con otras condiciones o situaciones como las de discapacidad, ciclo vital, habitante de calle, diversidad sexual, desplazamiento, clase social, el territorio y la etnia, entre otros.

- Perspectiva Diferencial

Aunque la perspectiva diferencial, hace parte de las categorías del enfoque poblacional, se resalta dentro del documento de lineamientos ya que hace parte de un concepto claro del derecho a la igualdad, el cual supone que personas en situaciones similares deben ser

tratadas de forma igual, y que aquellas que están en situaciones distintas deben tratarse de manera distinta, en forma proporcional a dicha diferencia.

En este sentido la perspectiva diferencial reconoce que una misma problemática puede afectar de manera diferente a diferentes personas o grupos, dada las situaciones particulares derivadas de factores como la edad, la etnia, la identidad de género, la orientación sexual, la situación de discapacidad (capacidades diversas), la situación frente al desplazamiento, lo cual configura vulnerabilidades especiales que deben verse reflejadas en los desarrollos legales y en las políticas públicas construidas para su beneficio.

- Enfoque de Determinantes Sociales y Sexualidad

Los determinantes sociales se definen como las condiciones sociales en las cuales viven y trabajan las personas. Así como los procesos de salud y enfermedad, la sexualidad, va más allá de factores de orden biológico, siendo centrales aquellos, generados a partir de las formas que establecen las sociedades para el desarrollo humano del conjunto de sus miembros, los cuales pueden ser de naturaleza económica, social, cultural, o política.

Desde esta perspectiva, la sexualidad como una vivencia humana, está determinada por factores políticos, sociales, económicos y culturales, que definen su vivencia para cada sujeto, con lo que se estructuran brechas de inequidad para su ejercicio y disfrute. Ellas, están asociadas estructuras sociales, modelos de manejo y control de los recursos y del poder, el uso y disfrute del espacio público o privado, dinámicas de inclusión o exclusión que estructuran diversos contextos de mayor o menor libertad para el ejercicio autónomo de la sexualidad. Lo cual, por lo tanto, es afín a una apuesta de la ciudad, por fortalecer el bienestar de la ciudadanía en el marco de políticas públicas que aporten a la equidad para cualquier condición humana.

7.2.11 Modelo de Operación¹⁵⁰

El documento plantea que el desarrollo, implementación, seguimiento y evaluación de los lineamientos de política serán concertados en el Comité Intersectorial Distrital de Sexualidad y Géneros, cuya conformación incluiría las delegaciones oficiales, una por entidad, de los Secretarios de Salud, Educación, Integración Social, Gobierno, Recreación, Cultura y Deporte, Ambiente, Desarrollo Económico y Hacienda; del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal – IDPAC.

Además, se propuso que este Comité también estuviera integrado por un(a) representante del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF Regional Bogotá y de la Personería

¹⁵⁰ Ibid.

Distrital; un-a (1) delegado de las Mesas Locales de Sexualidad; un (1) participante de organizaciones sociales cuya misión esté relacionada con la sexualidad; una (1) representante de organizaciones de mujeres; un representante de masculinidades; un-a(1) representante de organizaciones LGBTI; un-a (1) representante de comunidades étnicas; un-a (1) representante de comunidades campesinas; un-a representante de personas en situación de discapacidad; un-a (1) representante de los Consejos Tutelares de Niños y Niñas; un-a (1) representante de organizaciones de persona mayor; un-a (1) representante de organizaciones juveniles; un-a (1) representante de organizaciones de personas adultas; un-a (1) representante de organizaciones de personas en situación de desplazamiento; un-a(1) representante de organizaciones defensoras de los derechos de las personas ciudadanas habitantes de calle; un-a (1) representante de personas trabajadoras sexuales; y dos (2) expertos investigadores en sexualidad provenientes de la academia.

Se propuso que las delegaciones comunitarias de los diferentes grupos poblacionales fueran coordinadas por el Sistema Distrital de Participación de Bogotá y las diferentes instancias que lo conforman, haciéndolo amplio y representativo.

Las delegaciones de expertos provenientes de la academia surgirían de un proceso asambleario que convocara al pleno de estudiosos e investigadores de diferentes universidades que trabajan alrededor de la sexualidad en Bogotá.

El Comité Intersectorial de Sexualidad y Géneros una vez conformada definiría su reglamento interno, su plan de acción y las responsabilidades y compromisos administrativos y presupuestales de carácter interinstitucional, sectorial y social. Las sesiones del Comité Intersectorial de Sexualidad y Géneros serían mensuales.

También se propuso que al tiempo que se conformaran espacios de coordinación interinstitucional, se emprenderían procesos de desarrollo institucional en todas las entidades involucradas en la política. Esto implicaría hacer evidentes las competencias, atribuciones, responsabilidades y funciones de cada entidad en el desarrollo de la política, pero también las consecuencias que de ello se derivarían para la organización y gestión interna de cada una de ellas.

A partir de allí se podrían precisar las relaciones de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad entre las distintas entidades del nivel central y entre éste y la administración local. De igual manera, se podría avanzar en la identificación de los ajustes organizacionales requeridos en cada entidad para asumir las nuevas funciones. Sobre esta base, se debería adelantar una revisión de los procesos y procedimientos internos para cumplir con las responsabilidades definidas en la política y su plan indicativo.

7.2.12 Evaluaciones

Hasta el momento no se ha realizado ningún tipo de evaluación a lo dispuesto en el documento de lineamientos, considerando el hecho de que la política no ha sido formulada ni adoptada.

7.2.13 Análisis actual de la política

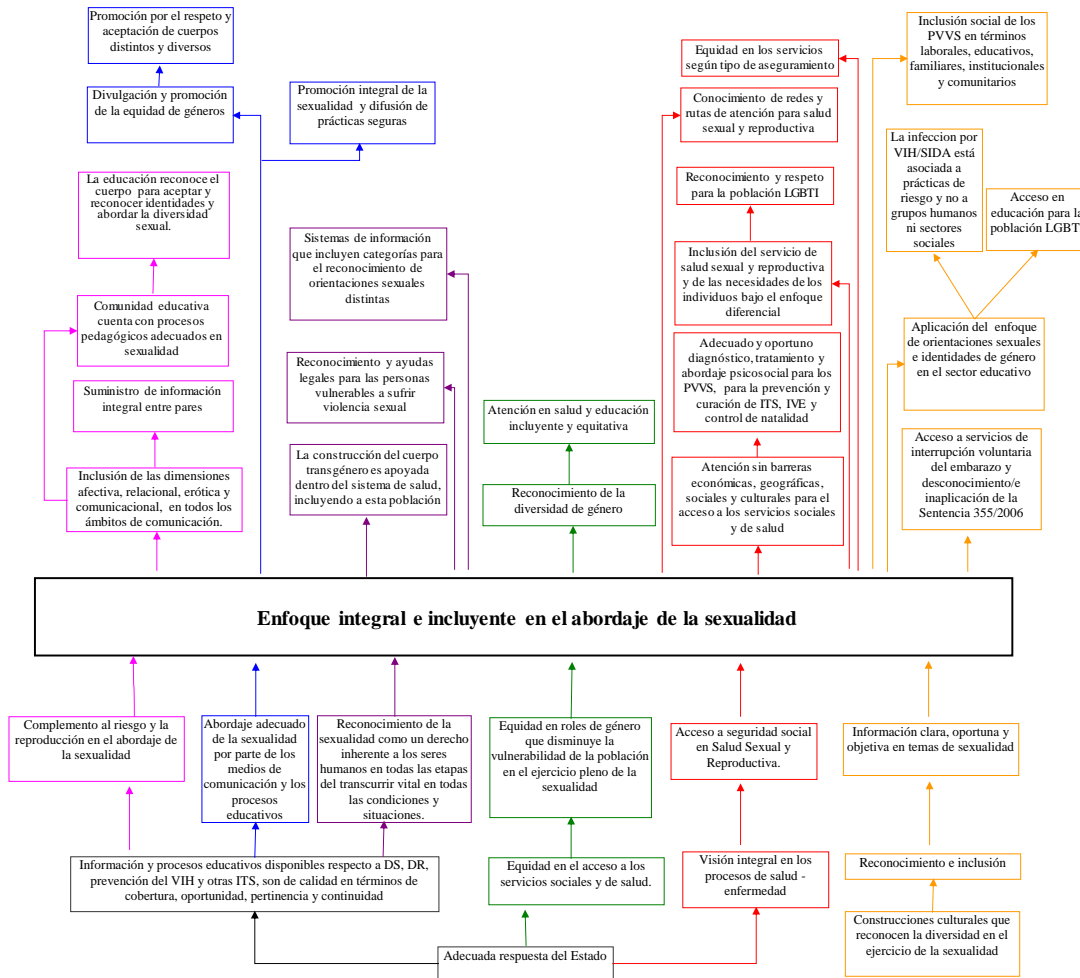
La formulación actual de los lineamientos de la Política Distrital de Sexualidad requiere un ajuste completo desde la etapa de agenda pública del ciclo de política, con el fin de tomar decisiones respecto al problema o tensiones específicas que mitigará e impactará la política.

Por ello, como ya se mencionó es urgente que la SDS defina en primer lugar los referentes encargados de hacer el proceso de reformulación y ajuste a la política, para así poder continuar con el trabajo adelantado durante los últimos años con la SDP.

La continuación de este ejercicio requerirá de la revisión y aprobación del problema público y el árbol de problemas construido, cuya propuesta aún no ha recibido los comentarios o apreciaciones pertinentes. Igualmente, se requiere de la revisión, aprobación y complemento del árbol de objetivos y del análisis de actores construido por iniciativa de la SDP. Se comprende que es necesario el liderazgo por parte de la SDS para el desarrollo de las actividades de estos procesos, teniendo en cuenta que es el Sector responsable de esta formulación y que el rol de la SDP es, por una parte, de acompañamiento metodológico en cuanto a la Dirección de Políticas Sectoriales, y por otra, de corresponsabilidad en la implementación en cuanto a la Dirección de Diversidad Sexual.

Se presenta el diagrama de árbol de objetivos construido por la SDP y que debe ser aprobado o reorientado por la SDS:

Figura 10. Árbol de Objetivos propuesto para la reformulación de la Política Distrital de Sexualidad.



Elaboración: Secretaría Distrital de Planeación

Como se definió en las sesiones desarrolladas para la construcción del árbol de problemas de la política, lo formulado en los lineamientos requiere de una reconceptualización desde la definición misma de la sexualidad. Debe implementarse un enfoque y una mirada más amplia que aclare que el tema de la sexualidad debe ir más allá de lo biológico, la salud sexual y la reproducción, para adentrarse en la concepción de la sexualidad como una parte integral del ser humano que abarca aspectos sociales, culturales, educativos, diferenciales y de autoconocimiento del cuerpo y del placer; aspectos que no son completamente desarrollados dentro de los lineamientos.

Precisamente por el aislamiento de otros factores inherentes a la sexualidad a parte del biológico, el documento de lineamientos no es totalmente claro en cuanto a qué es lo que se quiere diagnosticar, qué es lo que realmente se quiere medir con la política, cuál es el

impacto que se espera tener con su implementación y a cuáles metas le apunta en beneficio de la población.

Al respecto, es importante que la reformulación de la política (al igual que todas las políticas públicas del sector), haga diferenciación en la construcción de metas a corto, mediano y largo plazo, así como en el diseño de indicadores de gestión, resultados e impacto. Esto considerando de manera especial el hecho de que la formulación de esta política contiene un alto componente educativo y de cambio de estructuras de pensamiento, de tabúes y de prejuicios que requieren de especial atención en el largo plazo.

Respecto a la creación de una instancia para coordinar la implementación de la política, es importante tener en cuenta las orientaciones de la nueva administración respecto a la racionalización de instancias de coordinación en el Distrito. Por tanto, sería útil reconsiderar la necesidad del diseño del Comité propuesto y la posible articulación de la Comisión Intersectorial Poblacional CIPO con lo formulado en la política de sexualidad, teniendo en cuenta el impacto transversal de la temática en todas las poblaciones.

Por otra parte, teniendo en cuenta que debido a la complejidad y al desconocimiento por una parte de la población respecto a las características de personas LGBTI y a la concepción misma de la sexualidad (temas que no son abordados abiertamente dentro de nuestra sociedad y nuestro esquema educativo), es importante que la estructura y la forma de documento sea clara y de fácil comprensión. El documento actual puede parecer pesado y de difícil lectura para personas que no estén familiarizadas con la temática o que tengan prejuicios para entender la temática.

Volviendo a la observación relacionada con la falta de claridad en lo que se quiere mitigar, medir e impactar con la política, es necesario establecer la claridad interinstitucional con la Secretaría Distrital de la Mujer y la misma Secretaría Distrital de Planeación (Dirección de Diversidad Sexual), respecto a cuál es el rol y la responsabilidad específica que estos actores tienen en la formulación y cómo se pueden articular las acciones que ya adelantan en la población LGBTI y en el sector mujeres con las que sean formuladas por esta política.

Lo anterior es vital teniendo en cuenta que al inicio del proceso de reformulación de la política se propuso integrar los lineamientos de Sexualidad con la Política de respuesta al VIH liderado por la misma SDS, y con el Plan para personas en ejercicio de la prostitución liderado por la SDMujer. Sin embargo, en medio del desarrollo del proceso, se decidió que ninguno de los dos instrumentos se integraría a la reformulación de la política; no obstante, la Secretaría de la Mujer continuó participando en algunas reuniones (obviamente bajo la óptica de su política pública), lo cual podría resultar en que la Política de Sexualidad termine duplicando intenciones ya formuladas en otras políticas.

Por tanto, surgen las siguientes inquietudes: ¿Es realmente necesaria la formulación de una política de sexualidad en el Distrito?, teniendo en cuenta la existencia de políticas para cada

grupo poblacional, de una política para la población LGBTI, de una política de Mujer y Género, ¿Sería más viable y efectivo el diseño de un plan de transversalización de la Sexualidad que impacte a todas las poblaciones y que integre acciones específicas de acuerdo a las condiciones y etapas de cada grupo?

Por último y relacionado con la anterior observación, el hecho de que la política cuente con el enfoque de derechos, poblacional, de género, diferencial (lo cual no debe estar separado del poblacional ni del de género) y de determinantes sociales y sexualidad, puede hacer más difícil de aterrizar el foco y las acciones reales a los cuáles busca apuntar la política.

Precisamente por el hecho de ser necesaria la aplicación de esta variedad de enfoques, se entiende que los lineamientos de sexualidad serían transversales a todas las poblaciones y por tanto a todas las políticas poblacionales; esto refuerza la inquietud planteada sobre la efectividad de la formulación de toda una política de sexualidad ante la formulación de un plan transversal que complemente lo ya formulado para cada población y que haga más fácil la comprensión e implementación del tema.

7.3 Política pública de atención y prevención del consumo y la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas en Bogotá D.C.

7.3.1 Marco Teórico¹⁵¹

La formulación de la Política de atención y prevención del consumo y la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas en Bogotá tiene presente que el fenómeno del consumo está cruzado por diferentes elementos entre otros los económicos, sociales y culturales, sin desconocer la relación que guarda con el mercado que las ofrece. Se convierte así también la oferta de psicoactivos, en objeto de esta Política Pública, trascendiendo el manejo individual de los efectos del uso y abuso e incluyendo elementos relacionados con la reducción de la disponibilidad de sustancias y la prevención de la vinculación a la oferta.

El objetivo general de la política consiste en *“Establecer las directrices para el abordaje integral, articulado y continuo del fenómeno del consumo y la prevención a la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas reconociendo las múltiples manifestaciones del fenómeno y la diversidad poblacional y cultural que caracteriza al Distrito Capital”*.

Sus objetivos específicos consisten en:

¹⁵¹ SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. Documento técnico de formulación de la Política pública de atención y prevención del consumo y la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas en Bogotá D.C.

1. Fortalecer y/o desarrollar potencialidades en los diferentes escenarios de la vida cotidiana, con énfasis en familia y comunidad, que permita a los ciudadanos prevenir y afrontar el consumo y prevenir la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas.
2. Construir y dinamizar alternativas sociales, culturales, deportivas y recreativas que favorezcan el ejercicio pleno de los ciudadanos, potencien los vínculos afectivos, sociales y mejoren la calidad de vida.
3. Movilizar redes comunitarias e institucionales que promuevan la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la reducción de los riesgos y daños asociados.
4. Fortalecer la oferta de servicios de atención integral y diferencial garantizando la protección y ejercicio del derecho a la salud por parte de los habitantes de la ciudad.
5. Incidir en los imaginarios, significados y concepciones que se han construido socialmente alrededor de la oferta y la demanda de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas, para promover una cultura preventiva frente a este fenómeno.
6. Promover mecanismos permanentes de divulgación de información veraz y oportuna relacionada con las sustancias psicoactivas, que movilicen y orienten procesos y estrategias comunicativas con participación social.
7. Generar nuevos conocimientos y procesos permanentes de evaluación, para la comprensión y abordaje del fenómeno de sustancias psicoactivas desde una perspectiva sociocultural.

7.3.2 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política pública de atención y prevención del consumo y la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas en Bogotá D.C. fue adoptada mediante Decreto 691 de 2011. Su formulación tiene una vigencia entre los años 2011-2021.

Se recomienda que con el fin de ajustar sus metas e indicadores para que no correspondan solo a los relacionados con los Planes de Desarrollo, se haga un ajuste a estos componentes o se realice algún tipo de evaluación antes del término de su vigencia.

7.3.3 Problemática

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

Dentro del documento de política no se precisan detalladamente las problemáticas identificadas que dieron origen a lo adoptado mediante Decreto 691 de 2011. Sin embargo, en términos generales se deduce que teniendo en cuenta que el fenómeno del consumo de sustancias psicoactivas en Bogotá no es reciente, y que ante la amplitud de expresiones, situaciones y condiciones que lo han caracterizado, las diferentes administraciones, han venido dando respuesta con el propósito de reducir el impacto negativo que este tiene en la calidad de vida y en la vulneración de los derechos de los habitantes de la ciudad.

Por tanto, como lo indica el documento, se identificó la necesidad de mantener la continuidad de dichas acciones y por supuesto la asignación de recursos que le aseguren su sustentabilidad tanto desde lo público como desde lo privado, ya que no es suficiente con las voluntades.

El documento plantea acertadamente que uno de los problemas en la temática es que el cambio de administraciones conlleva a un debilitamiento de las acciones ya emprendidas y muchas veces a un cambio en las estrategias, lo que conduce a que se diluyan las responsabilidades y a estar iniciando cada vez, perdiéndose la experiencia acumulada.

7.3.4 Línea Base

Dentro del documento de política se presentan algunos datos provenientes del “Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en Bogotá D.C 2009”. Sin embargo, teniendo en cuenta la antigüedad de estos datos, es necesario actualizar las cifras entregadas o acudir a otras fuentes de información que puedan suministrar o generar datos complementarios y de relevancia.

El Ministerio de Justicia asistió como invitado a la primera sesión del Consejo Distrital de Estupefacientes celebrado en la presente vigencia. Allí presentó una serie de datos e indicadores referentes al consumo y prevención del uso de sustancias psicoactivas en Bogotá, los cuáles deberían ser tomados como línea de base para hacer seguimiento y posterior evaluación a su desarrollo. Así mismo, estos indicadores pueden también servir de referente para la construcción de unos nuevos a nivel Distrital.

Los indicadores calculados por el Ministerio de Justicia son:

- Prevalencia de uso último año de alguna sustancia ilícita.
- Consumo de sustancias psicoactivas en Bogotá por localidades. Esta medición presenta: Zona, Número de Consumidores, Número de casos de abuso o dependencia (Marihuana, Cocaína y Bazuco), % de casos de abuso respecto al total de la

- población, % de casos de abuso respecto al total de la población, % de casos de abuso respecto al total de consumidores, % de consumidores respecto al total de la ciudad.
- Consumo de heroína en Bogotá. Esta medición incluye: Frecuencias y estimaciones de uso de equipos no estériles, Estimación de razones para haber usado equipo no estéril, Estimación de a quién ha cedido equipos previamente usados por usted.
 - Consumo de marihuana en Bogotá. Esta medición incluye: Concentración de las incautaciones de marihuana, Concentración de las incautaciones de marihuana ponderado por la cantidad incautada, Relación entre colegios y concentración de las incautaciones de marihuana.
 - Consumo de cocaína en Bogotá.
 - Consumo de bazuco en Bogotá.
 - Atlas del microtráfico en Bogotá. Se entrega una caracterización del microtráfico en Bogotá. Se lleva a cabo el análisis territorial microfocalizado por medio de entrevistas a profundidad a los siguientes actores:
 - Policías de los cuadrantes
 - Funcionarios de las URI
 - Policías del Centro de Información Estratégico Policial, Seccional de la estación de policía correspondiente
 - Funcionarios de las Casas de Justicia
 - Líderes comunitarios (Cuando esto sea posible)

En este caso, los territorios seleccionados para hacer el caso de estudio en Bogotá son: Los Mártires, Rincón Suba, y Guacamayas- San Cristóbal.

7.3.5 Normatividad Asociada

La formulación de la política se enmarca entre otras, dentro de las siguientes normas:

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 30 de 1986.
- Resolución 003 de 1996.
- Acuerdo 376 de 2009, por el cual se adoptan los lineamientos de política.
- Decreto 048 de 2009, por el cual se reglamenta el Consejo Distrital de Estupefacientes.
- Decreto 691 de 2011, por el cual se adopta la política y se crea el Comité Técnico de Estupefacientes.
- Resolución 009 de 2016, donde se designa al Secretario Distrital de Integración Social como Delegado del Alcalde Mayor en el Consejo Distrital de Estupefacientes.

7.3.6 Soportes de la Construcción de la Política¹⁵²

La política se construyó a partir de una consulta ciudadana y la articulación de diferentes entidades distritales, para garantizar que los bogotanos cuenten con directrices establecidas, para el abordaje integral, articulado y continuo del fenómeno del consumo y la prevención a la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas, reconociendo las múltiples manifestaciones del fenómeno y la diversidad poblacional y cultural que caracteriza al Distrito Capital.

Como resultado de un proceso participativo, una dedicada consulta técnica y científica, se formuló la Política Pública para la prevención y atención del consumo y vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas para la Ciudad de Bogotá.

La formulación de la Política presentó una metodología propia que se enmarcó en el desarrollo de cinco fases: Identificación cualitativa y cuantitativa de la problemática, Problematización – Consulta Ciudadana, Construcción de alternativas, Análisis y discusión de la información y Redacción Documental.

La formulación de la Política partió de la Identificación Cuantitativa y Cualitativa de la problemática, que permitió conocer las condiciones que han rodeado el fenómeno del consumo de sustancias psicoactivas en la Ciudad a partir de la revisión de estudios, diagnósticos locales y mesas de trabajo de análisis situacional que permitieron reconocer la dimensión actual del fenómeno y su consecuente caracterización.

Posteriormente, se convocaron y escucharon narrativas ciudadanas alrededor de la comprensión del fenómeno del consumo de Sustancias Psicoactivas y las alternativas para su transformación a través del desarrollo de conversatorios en todas las localidades, donde se contó con la participación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos, adultos mayores, de grupos diferenciales como población LGBTI, personas en condición de discapacidad, prostitución, desplazamiento, barras futboleras, indígenas, afros, personeritos, habitantes de calle; y grupos pertenecientes a la zona rural – Sumapaz. Durante la etapa de Problematización o consulta ciudadana se desarrollaron en total 694 conversatorios que representan la diversidad de la ciudad, donde participaron 22.756 ciudadanos y ciudadanas de los cuales 1387 equivalen a población perteneciente a grupos diferenciales.

Las narrativas fueron tomadas textualmente por los profesionales que desarrollaron los conversatorios para posteriormente llevar a cabo un proceso de análisis en el cual el sentir de la población fuera transformado en las ideas fuerza que fundamentan la política pública, de manera que el resultado fuera una respuesta a las necesidades y sentires de la población.

¹⁵² Ibíd. 2011.

De manera simultánea a los conversatorios desarrollados por la Secretaría de Salud, la Secretaría de Integración Social llevó a cabo un proceso de consulta con Técnicos de grupos poblacionales quienes a través de la ejecución de talleres aportaron desde su saber y experiencia a la formulación de la Política.

En la etapa de construcción de alternativas se retomaron los hallazgos obtenidos a través de la consulta ciudadana para transformarlos en ideas y categorías que permitieran estructurar las acciones necesarias para atender el fenómeno del consumo en la ciudad; de esta manera se definieron de manera preliminar los ejes, respuestas y acciones y se desplegó un proceso de articulación intersectorial para definirlos de manera definitiva.

Una vez surtido este proceso, se buscó formular de manera integral las respuestas y acciones planteadas con base en la consulta ciudadana y la consulta a técnicos poblacionales. Para ello se llevaron a cabo dos acciones de manera simultánea: Un proceso de articulación entre Educación, Integración social, Gobierno y Salud a través de mesas de trabajo, y unas socializaciones con grupos en donde se presentaban los avances del proceso y se realizaban ajustes y complementos a los ejes planteados.

Dentro de los grupos con los cuales se realizaron estas socializaciones se encuentran: Mesa Distrital de Mujer y Género, Consejo de Niños y Niñas, Profesionales de la línea 106, Mesa Distrital de Sexualidad y Género, Mesa del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, profesionales del equipo de Salud Mental de la SDS, profesionales del área de Aseguramiento y Desarrollo de Servicios de la SDS y las Juntas de Acción Local de 12 localidades (Puente Aranda, San Cristóbal, Tunjuelito, Engativá, Teusaquillo, Mártires, Santa Fe, Kennedy, Usaquén, Chapinero, Bosa y Candelaria) quienes destinaron sesiones especiales para la socialización del proceso.

Por último, en la etapa de redacción documental se generaron los documentos que dan cuenta de la experiencia tenida en el desarrollo de cada una de las etapas obteniendo finalmente la Política Pública de Atención y Prevención del Consumo y la Vinculación a la Oferta de Sustancias Psicoactivas en Bogotá.

7.3.7 Plan de Acción

La propuesta de lineamientos no cuenta con una estructura que permita hacer la identificación de metas ni indicadores de política que sean insumo para la elaboración de un plan de acción. Sin embargo, dentro de la propuesta se diseñaron algunas acciones que responden a líneas estratégicas de ejes estructurales por cada objetivo específico que se pueden clasificar así:

Regulatorias-normativas

- Hacer efectivo el cumplimiento de la normatividad que regula el expendio de alcohol y tabaco alrededor de centros educativos (tiendas y bares) y los espacios libres de humo.
- Garantizar el derecho a la participación en ambientes de diversión a ciudadanos no fumadores y no consumidores de alcohol y otras SPA, incentivando su concurrencia y acceso a estos espacios
- Incluir de manera obligatoria, la incorporación de acciones de prevención y disminución del riesgo y daños asociados al consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas, en los planes de manejo de contingencias, en espectáculos masivos, culturales y recreativos.
- Intensificar de forma sostenida los controles para reducir la disponibilidad y acceso al alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas alrededor de los colegios, parques y zonas críticas identificadas en el mapa.
- Revisar la normatividad existente y hacer efectiva su aplicación en los servicios de atención.
- Definir orientaciones técnicas y normativas para el manejo de pruebas de laboratorio que determinan la presencia o no de consumo de sustancias psicoactivas.

Organizativas- cambios institucionales

- Realizar seguimiento a la implementación de programas y acciones de orientación, asistencia y prevención del consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas, de manera permanente en los espacios laborales.
- Realizar articulación entre las acciones desarrolladas en el ámbito laboral y las orientaciones y directrices planteadas a nivel distrital para los programas dirigidos a la población en general, aplicando las especificidades correspondientes.
- Vincular diferentes medios de comunicación locales y masivos que incidan en la promoción de una cultura preventiva en el ámbito laboral.
- Desarrollar acciones de sensibilización, deportivas, culturales, de convivencia, entre otras, que fortalezcan dinámicas de autorregulación frente al consumo y expendio y que promuevan la recuperación y el retorno del significado de los parques y otros espacios como lugares naturales de esparcimiento de manera conjunta con la ciudadanía, con el acompañamiento de la policía, entes de control y otras entidades del distrito en los espacios identificados.

- Generar espacios de encuentro en distintos sectores de la ciudad, que favorezcan el intercambio de tradiciones sociales, culturales y recreativas que hacen parte de la vida cotidiana.
- Incorporar en todos los espacios distritales donde se realicen acciones sociales, culturales y recreativas dirigidas a la niñez, adolescencia y juventud, las orientaciones y directrices definidas por la política pública.
- Impulsar y fortalecer intersectorialmente las iniciativas de las diferentes culturas juveniles que convoquen al encuentro, al establecimiento de vínculos afectivos y sociales y al esparcimiento, y que den respuesta a la prevención y reducción del consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas en sus contextos.
- Crear estrategias, en gestión conjunta con la ciudadanía, para que desde sus propios contextos desarrollen alternativas sociales, culturales y recreativas, para construir modos de vida cotidianos más amables y enriquecedores, prescindiendo del consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas.
- Desarrollar iniciativas sociales, culturales y recreativas que congreguen las diferentes formas de vinculación y organización de la población infantil y juvenil.
- Fortalecer acuerdos entre la comunidad, bares e instituciones educativas, con la activa participación juvenil, para la rumba universitaria.
- Apoyar y acompañar procesos que visibilicen y fortalezcan agentes comunitarios como líderes de prevención en los escenarios locales.
- Movilizar diversos actores sociales para el desarrollo de propuestas de corresponsabilidad ciudadana en la prevención de la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas.
- Movilizar y fortalecer redes familiares y comunitarias que aseguren el acompañamiento en tiempo real y de calidad a niños, niñas y adolescentes.
- Definir estrategias para armonizar y complementar la labor de los referentes locales de las distintas instituciones que trabajan en el tema.
- Propiciar y fortalecer mecanismos y espacios de construcción de redes comunitarias para la prevención.
- Generar nuevas dinámicas relacionales entre la Policía y la comunidad que fortalezcan la prevención de la vinculación a la oferta.
- Apoyar a las asociaciones de consumidores para la defensa y exigibilidad de sus derechos.

- Potenciar y gestionar estrategias de prevención y atención que pueden ser desarrolladas en la relación entre pares.
- Integrar al consumidor - vendedor en las acciones de prevención, disminución de riesgos y daños y atención del consumo y oferta de sustancias psicoactivas.
- Partir de los mapas existentes que identifican zonas críticas de expendio y consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas para realizar los ajustes necesarios de manera que se prioricen acciones armonizadas de prevención y control.
- Complementar las acciones derivadas de los mecanismos de control con la ruta de prevención y atención distrital.
- Definir entre las localidades de mayor consumo, aquella en la cual se realizará el pilotaje del centro de atención.
- Coordinar intersectorialmente la participación de las entidades en la experiencia de pilotaje, técnicamente y con asignación de recursos.
- Sistematizar, evaluar y proyectar la experiencia de pilotaje para definir las directrices a seguir en el fortalecimiento y creación de nuevos centros de atención en la ciudad.
- Conformar equipos interdisciplinarios especializados para la recepción, orientación y remisión de casos de consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas en jóvenes.
- Articular los servicios prestados en las casas con la oferta distrital garantizando la atención a los jóvenes.
- Revisar intersectorialmente el estado actual de la ruta de atención y prevención y la normatividad que la soporta.
- Construir una ruta viable que dé respuesta a las diferentes necesidades de la ciudadanía en términos de atención y prevención
- Identificar la oferta y demanda de servicios y realizar el seguimiento de la implementación de la ruta.
- Definir la participación y competencia de los diferentes sectores e instituciones para la dinamización y efectividad de la ruta.
- Difundir la ruta definida por medios de comunicación virtuales y físicos en los contextos laborales, educativos, comunitarios e institucionales.

- Acordar, en el comité técnico distrital de estupefacientes, parámetros rectores para el manejo de la información a la ciudadanía sobre alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas, con la participación de expertos en el tema de sustancias psicoactivas y comunicaciones.
- Elaborar un plan para la divulgación en medios de comunicación masivos, de una estrategia que fomente una cultura preventiva sobre el consumo, tráfico y expendio de sustancias psicoactivas
- Construir participativamente con la comunidad, estrategias comunicativas de atención y prevención a nivel comunitario y focalizado.
- Fortalecer y apoyar organizaciones infantiles y juveniles para la creación de estrategias comunicativas en prevención del consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas.
- Diseñar estrategias comunicativas diferenciales con énfasis en persona mayor, habitante de calle, infractores de la ley, población carcelaria, personas en situación de prostitución y personas en condición de discapacidad.
- Construir de manera conjunta con los diferentes actores, una agenda de investigaciones sobre los temas relacionados con las sustancias psicoactivas
- Definir los términos para la realización de convenios de investigación con las universidades y con organismos nacionales e internacionales.

Financieras – recursos asociados

- Intensificar la oferta de actividades sociales, culturales y recreativas nocturnas que por su naturaleza desestimulen el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas.
- Generar alianzas con entidades privadas, para fomentar alternativas que potencien el desarrollo económico de los diferentes grupos poblacionales a través de la generación de actividades productivas.
- Definir los requerimientos necesarios y gestionar los recursos para el desarrollo de centros de atención locales, de acuerdo con los resultados del pilotaje.
- Gestionar recursos y otras modalidades de apoyo con organismos internacionales y locales
- Fortalecer en la estrategia de servicios amigables para adolescentes y jóvenes, y en las instancias donde se oferten servicios para esta población, el componente de prevención de consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas

- Propender por la eliminación de las barreras de acceso a los servicios de las EPS y otras entidades públicas y privadas, a los consumidores de sustancias psicoactivas, para minimizar la rápida desmotivación y abandono de la posibilidad de atención y mejoramiento de su calidad de vida.
- Crear un sistema interactivo de atención para situaciones relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas a través de una línea telefónica y sistemas virtuales (chat, foros, etc.).
- Fortalecer hogares de paso y centros de tratamiento para habitante de calle.
- Establecer programas de atención especiales para grupos en riesgo relacionados con el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas.
- Conformar un equipo móvil con profesionales especializados, para la prevención y orientación relacionada con el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas.
- Crear y acompañar redes comunitarias para la dinamización y apoyo a este servicio.
- Definir los requerimientos para darle el carácter institucional y oficializar el observatorio distrital de sustancias psicoactivas.
- Destinar recursos distritales para el funcionamiento continuo del observatorio.
- Crear un sistema de información y alertas tempranas de sustancias psicoactivas.

Informativas- formativas

- Elaborar un manual, por parte del comité técnico distrital de estupefacientes, con orientaciones conceptuales y metodológicas para el desarrollo de programas y acciones dirigidas al fortalecimiento y desarrollo de potencialidades para la vida, que aseguren su calidad, pertinencia y efectividad.
- Actualizar en conocimientos y metodologías, de acuerdo con el manual, a profesionales, técnicos, líderes comunitarios, docentes y funcionarios del distrito que participan en procesos de fortalecimiento y desarrollo de potencialidades en los contextos familiares y comunitarios.
- Fomentar un pensamiento crítico en la población infantil y juvenil frente a la información y modelos que proyectan los medios de comunicación, redes sociales y situaciones de la cotidianidad.
- Reforzar, concertar y articular mecanismos, entre los diferentes sectores, para motivar y hacer efectiva la vinculación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes

desescolarizados, al sistema educativo en ejercicio de sus derechos y como factor de protección.

- Fortalecer o construir estrategias de identificación y acercamiento a los lugares de encuentro, concurrencia o residencia de la población infantil y juvenil desescolarizada.
- Crear una estrategia preventiva diferencial para estos grupos, que garantice su participación y el ejercicio de su derecho a la prevención.
- Diseñar, bajo la coordinación del comité técnico distrital de estupefacientes, orientaciones conceptuales y metodológicas para el desarrollo de programas de prevención integral, que recojan las prácticas exitosas y sustentadas del distrito en el tema, teniendo en cuenta el enfoque diferencial.
- Socializar las orientaciones conceptuales y metodológicas diseñadas, en los diferentes sectores públicos y privados que lideran el tema de prevención, para reafirmar su apropiación y aplicación.
- Formar a empleados y empleadores como gestores de procesos preventivos, para disminuir el abuso y dependencia de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas, así como de problemas asociados (accidentalidad, ausentismo, estrés, entre otros).
- Vincular a diferentes actores de la comunidad en la identificación de los espacios que pueden fortalecerse o crearse para desarrollar potencialidades o estrategias preventivas, teniendo en cuenta las experiencias y dinámicas existentes en la comunidad.
- Sensibilizar, formar y comprometer a las familias, educadores y personas de la comunidad para ejercer su deber en la protección de toda la población infantil y juvenil, en relación con el consumo y vinculación al tráfico de sustancias psicoactivas.
- Desarrollar jornadas de capacitación con las instituciones y organizaciones que trabajan el tema de sustancias psicoactivas, para la utilización y retroalimentación del mapa y la comprensión y apropiación tanto de la norma como de los lineamientos de la política pública.
- Informar y sensibilizar a la ciudadanía sobre el sentido de la norma, los mecanismos de la política pública y la corresponsabilidad ciudadana.
- Gestionar la oferta integral para consumidores de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas y hacer seguimiento a la efectiva prestación de los servicios.
- Revisar, ajustar y construir protocolos de atención teniendo en cuenta las diferentes características de la población y los estándares vigentes definidos.

- Formar y sensibilizar a profesionales y técnicos de los servicios sociales y de salud en prevención, detección y atención en modalidades presenciales y virtuales.
- Fortalecer a los grupos de apoyo existentes (alcohólicos anónimos, narcóticos anónimos y otros) y facilitar la vinculación de las personas en procesos de rehabilitación.
- Realizar un seguimiento constante del fenómeno de las sustancias psicoactivas, contando con la investigación y evaluación como fuentes principales de información.
- Diseñar e implementar estrategias novedosas que desestimen el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas.
- Generar espacios de discusión con perspectiva de género y diversidad sexual alrededor de las relaciones que desde cada lugar se establecen con las sustancias psicoactivas.
- Retomar los espacios que han desdibujado su naturaleza por el consumo y el tráfico de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas como los parques y plazoletas destinados al esparcimiento a través de actividades recreativas, culturales y deportivas desarrolladas por parte de la ciudadanía y la administración distrital.
- Destacar y apoyar iniciativas que promuevan el ejercicio de la ciudadanía y el desarrollo de alternativas de prevención y desvinculación del tráfico y expendio de sustancias psicoactivas.
- Diseñar y fortalecer programas preventivos que vinculen a la población infantil desde los primeros años, diferenciados por las etapas de desarrollo.
- Formalizar la implementación de programas preventivos infantiles en jardines y colegios garantizando progresión y continuidad.
- Fortalecer el trabajo con familias gestantes para proteger a niños y niñas de los efectos del consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas por parte de los padres y su posterior exposición a espacios y actividades de consumo y expendio.
- Sensibilizar y formar a las familias, la comunidad educativa y la comunidad en general para la detección temprana y abordaje integral de la vinculación de niños, niñas adolescentes y jóvenes al tráfico y consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias psicoactivas.
- Revisar, en el comité técnico y en espacios académicos, las investigaciones desarrolladas y a partir de los resultados hacer los ajustes necesarios en las acciones implementadas dentro de la política pública.
- Agendar de manera permanente acciones de difusión, seguimiento, acompañamiento y asesoría de la implementación de la política pública.

- Invitar a participar en el comité técnico a representantes de la ciudadanía, del sector laboral y organizaciones privadas.
- Mantener un sistema activo de intercambio de información entre las diferentes entidades comprometidas con el tema, que dé cuenta de los avances en la implementación de la política y que facilite la coordinación de las acciones.

Dentro de los retos del Consejo Técnico de Estupefacientes está asegurar para el cuatrienio 2016-2019 recursos financieros, técnicos y administrativos para la formulación, aprobación e implementación del Plan de Acción de la Política Pública Distrital de Prevención de Consumo y prevención de vinculación a la oferta de SPA.

7.3.8 Metas e Indicadores

Como ya se mencionó, la estructura de la política no presenta metas ni indicadores “de política”, que trasciendan cualquier Plan de Desarrollo, sino que lo ejecutado para implementar sus acciones ha estado ligado a metas de la Bogotá Humana.

La ejecución de la meta ligada al pasado Plan de Desarrollo y que tuvo como entidad responsable a la Secretaría de Salud contó con un indicador que midió el “% disminución de la prevalencia de consumo en la población indicada”. La información referente a la meta se presenta a continuación:

Cuadro 8. Metas y presupuesto referentes a la Política. 2015.

METAS TRABAJADAS POR PROYECTOS DE INVERSIÓN

Proyecto de Inversión/ vigencia	Metas de Política	Línea de Base	Presupuesto Programado	Presupuesto Ejecutado
Salud para el Buen Vivir - 869 / 2012-2016	Disminuir las prevalencias de uso reciente de alcohol, tabaco y sustancias psicoactivas ilícitas en población menor de veinticinco años, en coordinación con las instituciones que hacen parte del Consejo Distrital de Estupefacientes, al 2016.	Uso reciente de alcohol, 47,6% (18 a 24 años) y 21% (12 a 17 años).		
		Uso reciente de Tabaco, 29,1% (18 a 24 años) y 18,4% (12 a 17 años).	\$ 18.279.611.878	\$ 18.035.116.640
		Sustancias psicoactivas ilícitas, 7% (18 a 24 años) y 3,5 % (12 a 17 años).		

Fuente: Secretaría Distrital de Salud. 2016

El Consejo Distrital de Estupefacientes presentó a inicio de esta vigencia el reto de tener en cuenta la política dentro de la formulación del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos. Sin embargo, el mayor reto es ajustar la política para que las metas diseñadas no se

hagan solo dentro del marco de la actual administración, sino que sean metas e indicadores de política a las cuáles cada Plan de Desarrollo vigente se deba armonizar.

7.3.9 Análisis Financiero

El presupuesto programado y ejecutado para la política se presenta en el Cuadro 7, como allí se refleja, estos recursos estuvieron asociados a un proyecto de inversión del Plan de Desarrollo Bogotá Humana y su ejecución estuvo cercana al 100%.

7.3.10 Enfoques¹⁵³

En el marco de la construcción de esta política pública se acogieron tres enfoques para el abordaje de la atención y prevención del fenómeno del consumo de sustancias psicoactivas y la vinculación a la oferta, los cuales no solo fueron expresados transversalmente en el proceso de formulación, sino que orientan el proceso de implementación.

- Enfoque de Derechos:

La Política Pública Distrital de Prevención, Atención y vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas está orientada a promover el bienestar, la libertad y la dignidad de las personas involucradas o no al consumo y/o a la vinculación de la oferta de sustancias psicoactivas, así en el centro de ésta política está el ser humano, como sujeto de derechos indivisibles, universales e inalienables.

Los lineamientos, acciones y estrategias que allí se consignan promueven en el marco de los Derechos Civiles y Políticos; la autonomía, el respeto por las libertades y la toma de decisiones individuales y la promoción y garantía de la participación de los ciudadanos en los escenarios de prevención y atención; así como la realización de los derechos económicos sociales y culturales a través de la articulación intersectorial para garantizar el derecho a la salud y coadyuvar en las acciones hacia una educación con calidad y la generación y promoción de opciones productivas, socioculturales, artísticas y recreativas para las personas vinculadas al consumo de sustancias psicoactivas. Esto sumado a la prevención de su vinculación a la oferta y buscando resignificar grupos y escenarios asociados y estigmatizados por el consumo de sustancias psicoactivas que aporten a la apuesta distrital por la promoción de Derechos Colectivos como el derecho a ambientes saludables.

¹⁵³ SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. Documento técnico de formulación de la Política pública de atención y prevención del consumo y la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas en Bogotá D.C.

- Enfoque Diferencial:

La política incorpora el enfoque diferencial que constituye un imperativo ético en las políticas sociales del Distrito, en la medida en que busca la incorporación de los individuos históricamente excluidos, en razón de su etnia, raza, sexo, identidad de género, ciclo vital y discapacidad; a través del reconocimiento y la reivindicación de sus derechos y su ejercicio ciudadano.

Con base en los principios y características de este enfoque, la Política Pública de prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas y vinculación a la oferta; aborda el fenómeno como una manifestación mediada por las subjetividades y significados propios de los individuos y las culturas en las cuales se reconoce la diversidad del ser humano, destacándolo como centro de sus vivencias particulares y colectivas.

Este reconocimiento busca el ejercicio pleno de la ciudadanía y de los derechos sin diferencia de acceso a la estructura de oportunidades y redes de bienestar. Es así como en el marco de esta política se reconoce al ser humano como sujeto individual y colectivo desde su integralidad y particularidad teniendo en cuenta su etapa de ciclo vital (infancia, juventud, adultez, vejez), sus procesos identitarios (etnia, sexo, identidad de género, orientación sexual) y sus condiciones y situaciones diferenciales (ejercicio de la prostitución, desplazamiento forzado, la habitabilidad de calle, la discapacidad, la privación de la libertad, el conflicto armado y grupos en reinserción) propendiendo por el reconocimiento y reafirmación de estas diferencias bajo los principios de equidad y justicia social, inclusión social e interculturalidad.

7.3.11 Modelo de Operación

La formulación, implementación y seguimiento de la política está bajo la coordinación del Consejo Distrital de Estupeficientes. Este Consejo sesionó en una oportunidad durante la vigencia del Plan de Desarrollo Bogotá Humana y por esta razón no fue posible aprobar ni adoptar un plan de acción como hoja de ruta.

Por su parte, el Comité Técnico de Estupeficientes (Mesa técnica del Consejo), sesionó regularmente. A comienzo de esta vigencia presentó el siguiente informe:

- ❖ Propuso el plan de acción (documento no conocido por la SDP).
- ❖ Avances para el diseño de una ruta de prevención de consumo.
- ❖ Avances para el diseño de una ruta de atención del consumo.

- ❖ No tuvo respaldo institucional para el ejercicio de sus funciones de asesoría y orientación técnica y metodológica.
- ❖ En el 2015 se hizo un encuentro de técnicos en el marco de la semana psicoactiva. Hicieron balance y propusieron retos y recomendaciones para la política pública. Un segundo encuentro se hizo en septiembre 2015 en el marco de políticas públicas poblacionales para difundir los resultados del 1er encuentro.

7.3.12 Evaluaciones

Hasta el momento no se ha desarrollado ningún tipo de evaluación que entregue una retroalimentación sobre la formulación de la política, su institucionalidad, resultados o impactos que haya podido generar en la población beneficiaria.

7.3.13 Análisis Actual de la Política

Uno de los factores indispensables para el accionar de esta política es el ajuste de su estructura para ser reflejado en la carta de navegación para su implementación: Plan de Acción. Sin la existencia, aprobación y seguimiento de esta herramienta es imposible contar con avances que se puedan presentar como avances de política pública.

Es posible que las acciones que se hayan adelantado en el Distrito sobre la materia puedan encajar dentro de la propuesta de la política y sus estrategias, pero, sin un plan de acción de política que refleje estas acciones y que mida a través de indicadores y metas su progreso o atraso, estas acciones seguirán siendo percibidas como actividades “sueltas” que responden a necesidades surgidas a partir de los planes de desarrollo y no a la visión de mediano y largo plazo que instaure la política pública y que responda a las necesidades y problemáticas manifestadas por la población afectada al inicio del proceso de formulación de la política en la fase de agenda pública.

Por otra parte, es de vital importancia la organización y respaldo institucional que tenga la implementación y operación de la política. La fuerza operante del Consejo Distrital de Estupefacientes es muy alta teniendo en cuenta la importancia e influencia de sus integrantes. Sin embargo, sin la debida organización para contar con los encuentros necesarios de este Consejo, la implementación de la política se desdibujará, así como la fuerza vinculante del cumplimiento de sus metas e indicadores.

Por supuesto, la importancia de la operación del Consejo dependerá también de los insumos entregados por su mesa de trabajo, el Comité Técnico, de cuyos encuentros deben resultar los instrumentos y documentos necesarios para la adecuada implementación y seguimiento a la política, como por ejemplo el Plan de Acción, instrumento que debe ser construido en este espacio para aprobación del Consejo y posterior aplicación y socialización.

Por otra parte, dentro de la formulación de la política se destaca la necesidad de fortalecer acciones orientadas a la atención de poblaciones vulnerables. Teniendo en cuenta que uno de los enfoques de la política es el Diferencial, es de esperarse encontrar dentro de la estructura de la política acciones y metas orientadas directamente a la atención de niños, adolescentes, mujeres, personas en ejercicio de la prostitución, entre otros.

En relación a lo anterior, es necesario que al interior del Sector Salud se reconsidere la forma de atacar o prevenir los eventos relacionados con salud pública y la forma de armonizar y articular las acciones diseñadas para ello. En el caso de esta política es necesario asociar o fusionar acciones con las diseñadas dentro de la Política Pública de Salud Mental cuyo marco también es la salud pública y cuyo tratamiento siempre va de la mano con las acciones orientadas a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

Como ya se mencionó en este documento, es importante hacer buen uso de los diferentes insumos y herramientas puestos a disposición por otros actores para la implementación de la política. Tal es el caso de las estadísticas levantadas por el Ministerio de Justicia y todo el ejercicio de recolección de información adelantado por ellos. Por tanto, la articulación de los órganos distritales en materia de SPA debe fortalecerse con la nación y con el departamento y demás regiones aledañas.

7.4 Política de prevención, control y vigilancia epidemiológica de infecciones intrahospitalarias (iuh) para Bogotá, D. C.

7.4.1 Marco Teórico¹⁵⁴

Los lineamientos de ésta política se orientan a intervenir los factores de riesgo exógenos implicados en el comportamiento de las infecciones intrahospitalarias, de forma tal que se prevengan, controlen y superen los problemas ocasionados por las mismas. Este es un llamado a la acción mediante el compromiso de los diferentes actores del sistema, para que

¹⁵⁴ SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. Documento técnico de formulación de la Política de prevención, control y vigilancia epidemiológica de infecciones intrahospitalarias IIIH para Bogotá D.C.

en conjunto se mejoren las condiciones de atención en salud, propiciando escenarios que repercutan en la satisfacción y el bienestar de la comunidad.

Con la formulación de la política de prevención, control y vigilancia epidemiológica de infecciones intrahospitalarias (IIH) se propone contribuir al mejoramiento continuo de la calidad en los servicios de salud, mediante la disminución de la incidencia del problema y de sus costos económicos y sociales-familiares, con el fin de que se traduzcan en el bienestar del paciente; mejorar la accesibilidad y oportunidad del sistema de salud por medio del fortalecimiento de la calidad como respuesta a las necesidades y los requerimientos identificados por el sistema de vigilancia epidemiológica distrital de infecciones intrahospitalarias; y el seguimiento a la calidad de los prestadores de servicios de salud, en cumplimiento de la normativa y las expectativas de la comunidad.

El objetivo general de la política consiste en *“Mejorar la calidad de la atención en salud por medio del compromiso institucional de los diferentes actores del sector salud, como la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, las aseguradoras y los prestadores de servicios de salud, y de otros actores como las asociaciones científicas, la academia, los empresarios y las organizaciones comunitarias en la prevención, el control y la vigilancia epidemiológica de las infecciones intrahospitalarias.”*

Para cumplir este objetivo, la política se plantea como objetivos específicos los siguientes:

1. Promover la gestión de condiciones que minimicen el riesgo de infección intrahospitalaria en la prestación de los servicios de salud.
2. Fortalecer el sistema de vigilancia epidemiológica de las IIH en la red de prestadores de servicios de salud y aseguradores de Bogotá.
3. Promover el establecimiento de políticas, planes, programas y proyectos que contribuyan al uso prudente de antibióticos, a partir de la vigilancia de la resistencia antimicrobiana en la ciudad.

Para el accionar de la política se crearon tres líneas de intervención, como son:

- Gestión de la calidad.
- Vigilancia epidemiológica de las infecciones intrahospitalarias.
- Uso prudente de antibióticos a partir de la vigilancia de la resistencia antimicrobiana.

7.4.2 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política pública de prevención, control y vigilancia epidemiológica de infecciones intrahospitalarias IIH para Bogotá D.C. fue adoptada mediante Resolución Número 073 de 2008. Su adopción no estableció una vigencia para reformulación y/o ajuste.

7.4.3 Problemática

El documento no presenta específicamente la identificación de problemáticas ni la metodología utilizada. Sin embargo, dentro de los planteamientos presentados pueden identificarse una serie de eventos que llevaron a la formulación de la política directa o indirectamente.

Estos eventos se presentan como factores que pueden afectar los procesos de prevención, control y vigilancia epidemiológica de las IIH. Entre ellos están:

1. Falta de un programa continuo de prevención, control, manejo y vigilancia epidemiológica.

2. Dificultades del Comité de Infecciones Intrahospitalarias, como:

- Insuficiente personal entrenado en la prevención, el control y la vigilancia epidemiológica de infecciones intrahospitalarias involucrado en la gestión operativa de los comités de infecciones.
- Falta de apoyo de las directivas de algunos prestadores de servicios de salud y de algunos integrantes de los comités, lo que puede afectar la toma de decisiones para la prevención, el control y la vigilancia de estos eventos.
- Algunos prestadores no cuentan con comités funcionando correctamente.
- Debilidad en la coordinación de funciones y obligaciones de algunos laboratorios clínicos, departamentos de farmacia, salud ocupacional y servicios generales en relación con los comités de infecciones institucionales.

3. Debilidades en la vigilancia epidemiológica de infecciones intrahospitalarias:

- Falta de conocimiento del proceso por parte de toda la institución.
- Debilidades en el proceso de la vigilancia epidemiológica, el conocimiento de los puntos críticos y la forma de intervención.
- Debilidad en la implementación del sistema de información unificado para la captura de los datos inherentes a la vigilancia de las IIH.
- Falta de investigación sobre las IIH en los prestadores de servicios de salud, que permita orientar las estrategias de intervención al respecto.
- Falta de incorporación operativa de la vigilancia epidemiológica al sistema de garantía de la calidad.
- Incipiente seguimiento al perfil de resistencia microbiana y débil implementación de políticas en el manejo de antimicrobianos.
- Escasa incorporación de la vigilancia epidemiológica de las IIH en los contenidos de formación del personal de la salud.

- Falta de medición de los costos asociados a las IIH, sin una dimensión del problema por parte de los actores del sistema general de seguridad social en salud (SGSSS).
4. Debilidades en procesos administrativos:
- En la socialización y seguimiento de los procesos de lavado de manos, asepsia y antisepsia, limpieza, desinfección, esterilización, manejo de residuos hospitalarios y medidas de bioseguridad en los respectivos servicios.
 - Falta de planeación en la compra de los insumos necesarios para la prevención y el control de las IIH, así como debilidades en la dotación e infraestructura física de los prestadores.
 - Debilidad en procesos de comunicación relacionados con la prevención de las IIH, en los que se involucre a los usuarios, la participación comunitaria, los medios de comunicación y los proveedores.
5. Debilidades en la contención de la resistencia microbiana a partir del uso indiscriminado de los antimicrobianos en el ámbito hospitalario.

7.4.4 Línea Base

De acuerdo al documento de política, su implementación a 2007 había avanzado en:

- La ampliación de la cobertura de unidades notificadoras al sistema de vigilancia de IIH.
- El mejoramiento del proceso de notificación obligatoria.
- La publicación de ocho guías de prevención, control y vigilancia epidemiológica de IIH.
- El fortalecimiento de los comités de infecciones intrahospitalarias.
- La implementación de la vigilancia epidemiológica de resistencia microbiana.
- La publicación de boletines epidemiológicos de resistencia antimicrobiana, la elaboración del protocolo de vigilancia de resistencia microbiana y la propuesta de política de uso prudente de antibióticos en el ámbito hospitalario.
- El trabajo coordinado por la Secretaría Distrital de Salud con los prestadores, los aseguradores, la academia, las asociaciones, los proveedores y la comunidad en general, con la convicción de su utilidad, así como el compromiso y la responsabilidad.

Sin embargo, estos avances no son presentados en forma cuantitativa, lo cual es necesario para contar con esa línea de base y así hacer un seguimiento juicioso a la política a través de un plan de acción.

Respecto a indicadores de referencia y que se cuentan como parte de la línea de base de la formulación de la política, están:

- Comparativo índice de infección intrahospitalaria, Bogotá, 1997-2003
- Proporción de IIH según localización anatómica en IPS de tercer nivel. Bogotá, 2002-2003.
- Proporción de IIH según localización anatómica en ESE de tercer nivel. Bogotá, 2002-2003.
- Porcentaje de microorganismos involucrados en IIH. ESE de tercer nivel, Bogotá, 2002-2003.
- Porcentaje de microorganismos involucrados en IIH en IPS de tercer nivel. Bogotá, 2002-2003.
- Situación de la resistencia antimicrobiana intrahospitalaria en Bogotá 2003.

Es notoria la necesidad de renovar las mediciones actuales de esta información y por ende de actualizar la línea de base de la política para la construcción de su plan de acción.

7.4.5 Normatividad asociada

El siguiente cuadro presenta la información referente a la normatividad que enmarcó la formulación de la política:

Tabla 19. Marco normativo de la política.

NORMA	ENTIDAD QUE LA EXPIDIÓ	ASUNTO
Ley 9 de 1979.	Ministerio de Salud (Hoy de la Protección Social)	Por el cual se reglamentan parcialmente los títulos VII y XI de la ley 9 de 1979. En cuanto a la vigilancia y control epidemiológicos.
Decreto 1562 de junio 1984	Ministerio de Salud	Por la cual se reorganiza el sistema nacional de salud.
Ley 10 de 1990	Ministerio de Salud	Por la cual se reglamenta el sistema general de seguridad social
Ley 100 de 1993	Ministerio de Salud	Artículo 42: sistema único de habilitación, el sistema de garantía de calidad y el sistema único de acreditación.
Ley 715 de 2001	Presidencia de la República	Por la cual se crea el sistema de gestión de calidad en la rama ejecutiva del poder público y en otras entidades prestadoras de servicios
Ley 872 del 30 de diciembre de	Ministerio de Salud	Mediante el cual se organizan y establecen las modalidades y formas de

2003			participación social en la prestación de los servicios de salud.
Decreto 1757 de agosto de 1994, reglamentario de la ley 100 de 1993	Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Salud		Este decreto establece los comités de ética hospitalaria y las asociaciones de usuarios.
Decreto 1295 de junio de 1994	Ministerio de Salud		Por el cual se determina la organización y administración del sistema de riesgos profesionales
Decreto 2676 de diciembre de 2000	Ministerio de Salud		Por el cual se reglamenta la gestión integral de los residuos hospitalarios y similares.
Decreto 917 de 2001	Ministerio de Salud		Evaluación de estándares de calidad
Resolución 1164 de septiembre de 2002	Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Salud		Por la cual se adopta el Manual de procedimientos para la gestión integral de los residuos hospitalarios y similares.
Decreto 1011 de abril de 2006	Ministerio de la Protección Social		Por el cual se establece el sistema obligatorio de garantía de calidad de la atención de salud del sistema general de seguridad social en salud.
Decreto 2323 de junio de 2006	Ministerio de la Protección Social		Por el cual se reglamenta la ley 9 de 1979 en relación con la red nacional de laboratorios.
Resolución 1043 de abril de 2006	Ministerio de la Protección Social		Condiciones que deben cumplir los prestadores de servicios de salud para habilitar sus servicios e implementar el componente de auditoría para el mejoramiento de la calidad de la atención y se dictan otras disposiciones.
Resolución 5061 de 1997	Ministerio de Salud		Por la cual se reglamentan los comités técnico científicos de farmacia y terapéutica dentro de las entidades promotoras de salud, administradoras del régimen subsidiado e instituciones prestadoras de servicios de salud, y se dictan otras disposiciones.
Resolución 1474 de 2002	Ministerio de la Protección Social		Manual de estándares de acreditación de instituciones prestadoras de servicios de salud.
Resolución 2183/2004	Ministerio de la Protección Social		Por la cual se adopta el Manual de buenas prácticas de esterilización para los prestadores de servicios de salud.
Circular 22 de noviembre de 2003	Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.		Vigilancia de infecciones intrahospitalarias (competencias SDS, aseguradores y prestadores)

Fuente: Secretaría Distrital de Salud.

7.4.6 Soportes de la Construcción de la Política

El documento de política no explica el desarrollo del proceso de agenda pública que dio origen a la formulación. Sin embargo, se conoce que esta política fue dada a conocer, como propuesta el 13 de mayo de 2004; desde entonces se ha venido implementando y desarrollando en sus tres líneas de acción: 1) gestión de la calidad de los servicios de salud; 2) vigilancia epidemiológica de infecciones intrahospitalarias; y 3) uso prudente de antibióticos por medio de la prevención, control y vigilancia epidemiológica de la resistencia antimicrobiana.

Como ya se anotó, su adopción se dio en la vigencia 2008.

7.4.7 Plan de acción

El marco de acción de la política se centra en las siguientes estrategias:

- Educación.
- Participación social.
- Comunicación y gestión de la información.
- Coordinación intra e interinstitucional, e intersectorial.
- Seguimiento y generación del plan de mejoramiento en los procesos de prevención, control y vigilancia epidemiológica de las IHH.

Aunque muchas de las acciones presentadas en el documento de política no son concretas y se asemejan más a estrategias u objetivos específicos que habría que aterrizar mediante un ajuste a su estructura, se puede dar inicio a su organización mediante la siguiente clasificación:

Regulatorias-normativas

- El apoyo para la implementación de las guías de prevención, control y vigilancia epidemiológica publicadas por la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

Organizativas- cambios institucionales

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

- El acompañamiento a las instituciones para que incluyan en el manual de calidad estrategias orientadas al seguimiento y evaluación de los procesos asistenciales y administrativos implicados en la prevención y el control de las IHH; así mismo, en el diseño e implementación de indicadores para la vigilancia de las metas planteadas desde la dirección estratégica.
- La revisión, actualización y estandarización de los protocolos de bioseguridad en función de la complejidad de los servicios.
- El apoyo a la estandarización de los procesos de atención administrativos y asistenciales orientados a la prevención y el control de la IHH.
- El acompañamiento en la elaboración de planes de mejoramiento de la calidad enfocados a la optimización de los procesos en los que se han detectado fallas que redundan en factores exógenos que facilitan IHH.
- La asesoría y el acompañamiento a los prestadores de servicios en el fortalecimiento de la estructura y gestión del comité de infecciones, para que sea el eje para la prevención, control y vigilancia epidemiológica de las IHH.
- La participación de las instituciones educativas para que favorezcan los procesos en los que se involucre la prevención, el control y la vigilancia de IHH dentro de los contenidos académicos, de acuerdo con un programa de sensibilización y educación permanente.
- Las alianzas estratégicas con la academia, las asociaciones científicas y de expertos en procesos de capacitación para el desarrollo de las estrategias de esta política.
- Propiciar la articulación del sistema de farmacovigilancia en cada institución.
- Integrar al laboratorio clínico de forma que los hallazgos de resistencia basados en la evidencia o la vigilancia de los patrones de sensibilidad, antibiogramas específicos sean reportados al comité de IHH para integrar esta información al sistema de vigilancia con la información oportuna y pertinente, incluyendo la tendencia de resistencia.
- Crear un banco de datos distrital donde se mantenga actualizada la información de las notificaciones relacionadas con antibióticos.
- Establecer un modelo de divulgación para entes gubernamentales y académicos, y constituir una red distrital que se proyecte nacional e internacionalmente.

Financieras – recursos asociados

- El establecimiento de convenios con organismos internacionales, nacionales y profesionales especializados para garantizar el desarrollo de la política de prevención, control y vigilancia epidemiológica de IHH.

Informativas- formativas

- La capacitación a los prestadores de servicios de salud en el diseño y documentación de procesos críticos; la planificación, el mantenimiento y el mejoramiento de la calidad; la elaboración de planes de mejoramiento, herramientas de gestión y medición (gerencia de procesos, PHVA); los procesos para promover la gestión adecuada del talento humano, la gestión de la información, el control sobre el buen funcionamiento de equipos biomédicos, el manejo adecuado de medicamentos y suministros y de residuos hospitalarios.
- La asistencia técnica para el mejoramiento de los procesos prioritarios asistenciales relacionados con la prevención y el control de las IHH en los prestadores de servicios de salud.
- La asesoría en procesos de mejoramiento tendientes a reducir y controlar las infecciones intrahospitalarias.
- La asistencia técnica para el fortalecimiento del programa de auditoría para la calidad de la atención en salud, en relación con procesos prioritarios asistenciales relacionados con la prevención y el control de infecciones intrahospitalarias.
- La asesoría y asistencia técnica en el sistema de vigilancia epidemiológica de IHH.
- La participación en el desarrollo de estudios de investigación tendientes a la prevención, el control y la vigilancia epidemiológica de las IHH.
- La investigación científica basada en evidencia, con atención particular a los factores de riesgo para la adquisición de IHH.
- El diseño y desarrollo de metodologías educativas, con base en el establecimiento de prioridades identificadas en las líneas de intervención de esta política.
- La capacitación y el entrenamiento a los trabajadores de las instituciones para garantizar la prevención, el control y la vigilancia epidemiológica de infecciones intrahospitalarias.

- La capacitación sobre los aspectos técnicos del manejo de insumos, tecnologías y adecuaciones locativas a fin de favorecer la prevención, el control y la vigilancia de las infecciones intrahospitalarias.
- La capacitación a todas las instituciones prestadoras de salud en los sistemas de captura y procesamiento de datos diseñados adoptados por la Secretaría Distrital de Salud, para que se garantice la estandarización de la información.
- La sensibilización y capacitación a los funcionarios de los departamentos de farmacia de las instituciones en el manejo del programa de uso prudente de antibióticos, para lograr la calidad en la información capturada.
- La redacción de las Guías de utilización apropiada de antimicrobianos con base en el nivel de evidencia, que se conviertan en instrumentos de ayuda al profesional en la toma de decisiones sobre aspectos puntuales de la asistencia.
- Promover e incentivar los mecanismos de participación para la garantía de la calidad de la prestación de los servicios instaurados por medio de los comités de ética hospitalaria, los comités de participación comunitaria (Copaco), las asociaciones de usuarios y los mecanismos establecidos para reconocimiento de deberes y derechos.
- Diseñar piezas de comunicación (plegables, avisos, carteles, etcétera) que orienten a los usuarios en la observación de las recomendaciones universales de bioseguridad y que les permitan exigir su cumplimiento.
- Brindar la información necesaria por medio de metodologías adecuadas dirigidas a la familia y la comunidad, para que puedan participar en la prevención de infecciones y favorecer el auto- cuidado.
- Mantener informada a la comunidad por medio de campañas que concienticen a los usuarios respecto a las prácticas recomendadas para el control de la infección intra y extrahospitalaria.
- El diseño de piezas de comunicación que permitan divulgar las líneas de intervención dispuestas en esta política.
- La actualización, publicación y divulgación de guías de prevención, control y vigilancia epidemiológica de IHH.
- La divulgación de programas de promoción y prevención en el cuidado de la salud individual, familiar y ambiental.

- El desarrollo de un modelo de comunicación que involucre a la Secretaría, las IPS, los comités de IIIH y los aseguradores, y que cuente con participación social.
- La ubicación, en lugares estratégicos, de los diferentes símbolos que indiquen zonas importantes, como son las áreas de paso obligatorio para el personal médico.
- Contar con un sistema de información que permita conocer la magnitud y comportamiento de las IIIH, la resistencia microbiana y la gestión de la calidad, así como el análisis y la toma de decisiones, acorde con las necesidades identificadas y el desarrollo del sistema.

7.4.8 Metas e Indicadores

De acuerdo a información suministrada por la Secretaría de Salud, la política cuenta con algunas metas inscritas en su formulación pero que no cuentan con ningún tipo de línea de base para su medición. Estas metas se presentan a continuación:

Tabla 20. Metas de la política

Metas de política inscritas en el documento marco	Línea de Base
Metas	
1. Promover la gestión de condiciones que minimicen el riesgo de infección intrahospitalaria en la prestación de los servicios de salud	No presenta
2. Fortalecer la vigilancia epidemiológica de las IIIH en la red de aseguradores y prestadores de servicios de salud en Bogotá.	No presenta
3. Promover el establecimiento de políticas, planes, programas y proyectos que contribuyan al uso prudente de antibióticos, a partir de la vigilancia de resistencia antimicrobiana hospitalaria en Bogotá.	No presenta

Fuente: Secretaría Distrital de Salud. 2016.

Al revisar esta información es evidente la necesidad de mejorar la formulación de las metas de la política, las cuales se encuentran diseñadas como objetivos sin establecer una magnitud a alcanzar ni un periodo límite para obtener sus resultados. Esto hace casi imposible el establecimiento de una línea de base para su medición y seguimiento.

Cuadro 9. Metas de proyecto de inversión Bogotá Humana.

Metas trabajadas por proyectos de inversión

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293



Proyecto de Inversión/vigencia	Metas de Política	Línea de Base	Presupuesto Programado	Presupuesto Ejecutado
Salud para el Buen Vivir - 869 / 2012-2016	Implementar el Sistema de Vigilancia en Salud Pública, integrado al Reglamento Sanitario Internacional, en el sector y otros sectores, al 2016.	13 subsistemas de vigilancia en salud pública operando en el sector salud y 0 en reglamento sanitario internacional	\$ 92.629.642.861	\$ 84.473.415.530

Fuente: Secretaría Distrital de Salud. 2016.

El cuadro anterior presenta la meta asociada al Plan de Desarrollo Bogotá Humana que se armonizó con la implementación de la política. Se considera que esta meta es demasiado amplia para hacer referencia y armonizar únicamente con la Política de prevención, control y vigilancia de infecciones intrahospitalarias IIH. Lo anterior teniendo en cuenta que el concepto de Salud Pública y los sistemas de vigilancia asociados a éste contemplan muchos otros aspectos relacionados también con otras políticas públicas del sector.

En relación a los indicadores, según el documento de política, en 2003, el Comité de Infecciones Intrahospitalarias del Distrito Capital dio prioridad a cinco de ellos. Los indicadores seleccionados fueron: 1) índice de infección intrahospitalaria institucional; 2) porcentaje de infección por servicios; 3) porcentaje de infección por localización anatómica; 4) porcentaje de infección por microorganismo causal según servicio; y 5) porcentaje de infección por microorganismo causal según localización anatómica.

Debido a que se desconoce hasta el momento el Plan de Acción de la política, no es posible conocer el avance o retraso en las mediciones de estos indicadores.

Igualmente, el documento de política presenta un listado de indicadores de seguimiento a los objetivos establecidos en la política. Debido a que no se cuenta con un plan de acción que refleje el monitoreo a estos indicadores, no es posible conocer su grado de avance y de cumplimiento.

Tabla 21. Indicadores formulados en el documento de Política.

OBJETIVO	INDICADOR
Primer Objetivo Promover la gestión de	- Cobertura de prestadores de salud capacitados en el diseño y la documentación de procesos críticos, la planificación, el mantenimiento y el

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293



condiciones que minimicen el riesgo de infección intrahospitalaria en la prestación de los servicios de salud.

mejoramiento de la calidad, la elaboración de planes de mejoramiento, de herramientas de gestión y medición (PHVA), la gestión de talento humano y de la información, el control de funcionamiento de equipos biomédicos, el manejo de medicamentos y suministros y de residuos hospitalarios, la gestión y la responsabilidad del comité de infecciones.

- Número de prestadores de servicios de salud en los que el comité de infecciones está operando efectivamente según lo establecido en el protocolo de vigilancia en salud pública, en relación con la estructura, el proceso y la gestión del mismo.

- Número de prestadores de servicios de salud que promueven la prevención y el control de IHH en el talento humano de su institución.

- Número de prestadores de servicios de salud que implementan el funcionamiento adecuado de los equipos biomédicos relacionados con la ocurrencia de IHH.

- Número de prestadores que promueven permanentemente el manejo adecuado de los residuos hospitalarios.

- Número de prestadores de servicios de salud que implementaron protocolos de bioseguridad específicos a los riesgos propios de la institución.

- Prestadores de servicios de salud que hacen seguimiento y control de los procesos críticos relacionados con la ocurrencia de infecciones intrahospitalarias.

- Número de prestadores de servicios de salud clasificados en alto riesgo que recibieron asistencia técnica para mejorar sus procesos y prevenir IHH.

- Prestadores de servicios de salud que implementaron programa de auditoría para la calidad de la atención en salud, en relación con procesos prioritarios asistenciales.

- Prestadores de servicios de salud que hacen planes de mejoramiento en procesos relacionados con la ocurrencia de infecciones intrahospitalarias.

- Número de prestadores que notifican IHH de manera oportuna y completa según los requerimientos de salud pública.

- Número de prestadores de servicios de salud que han desarrollado un sistema de garantía de calidad con estándares superiores al sistema único de habilitación, en la prevención y control de IHH.

- Capacitar a todos los trabajadores de la salud que laboran en instituciones públicas y privadas en la prevención, el control y la vigilancia epidemiológica de infecciones intrahospitalarias.

- Cobertura a las instituciones formadoras de recurso humano del área de la salud para que incluyan la prevención, el control y la vigilancia epidemiológica de IHH dentro de los contenidos académicos.

Segundo Objetivo

Fortalecer la vigilancia epidemiológica de las IHH en la red de aseguradores y prestadores de servicios de salud en Bogotá.

- Capacitar a la comunidad sobre la importancia de auto cuidado, con el fin de prevenir la infección o transmisión cruzada.
- Efectuar campañas educativas que involucren a los pacientes y al personal de salud en cuanto al uso prudente de antibióticos.
- Número de comités vigilancia epidemiológica de IIH que proporcionan asesoría y capacitación en materia de vigilancia epidemiológica en sus ámbitos de competencia a quienes lo requieran.
- Cobertura de la capacitación a la comunidad y a los usuarios respecto a las prácticas recomendadas para el control de la infección intra y extrahospitalaria, incluidas las recomendaciones de la aplicación de antibioticoterapia sólo bajo vigilancia facultativa.
- Número de IPS que participan en la red de información distrital mediante el aporte permanente de información que permita la consulta institucional, académica, científica, al usuario y gubernamental en los aspectos más importantes tendientes a la promoción, la vigilancia y el control de la infección.
- Constitución de una red nacional con apoyo internacional.
- Número de comités de IIH que involucran los indicadores de infección intrahospitalaria como herramientas centinela de calidad que permitan identificar a los prestadores o a sus áreas o servicios críticos para optimizar la atención en salud con altos estándares de calidad.
- Número de comités en todos los niveles de atención con coordinación interinstitucional, y establecimiento de alianzas estratégicas con los aseguradores, los prestadores, el Ministerio de la Protección Social, el Icontec, el Instituto Nacional de Salud, organismos internacionales (OPS, OMS), participación ciudadana y la Secretaría Distrital de Salud, con información dirigida a la comunidad y al personal de la salud. Así mismo, con ONG, la empresa privada y entidades internacionales para la consecución de recursos y la investigación.
- Número de comités con procesos en supervisión mensual y evaluación semestral de las actividades de vigilancia epidemiológica, prevención y control de las IIH de acuerdo con lo establecido en las normas.
- Número de comités que supervisan el funcionamiento de la gestión de cada área de prestación de servicios, redacción y entrega de informe a las autoridades de la IPS y a la Secretaría Distrital de Salud.
- Número de autoridades y niveles técnico-administrativos que han establecido sistemas de control de calidad en la prevención y control de IIH que participan en evaluaciones periódicas para emitir opiniones y recomendaciones.
- Número de informes entregados al comité, de la elaboración y análisis por

parte del laboratorio y de acuerdo con los recursos de cada institución, de las pruebas de resistencia en los cultivos de cepas aisladas por microorganismo.

- Número de prestadores con unificación de indicadores que den cuenta de la validez, la veracidad, la confiabilidad, la cobertura, la oportunidad, la continuidad, la confidencialidad, la uniformidad y la accesibilidad de las estrategias de prevención, control y vigilancia epidemiológica de las infecciones intrahospitalarias.

- Número de prestadores con recursos técnicos y recurso humano asignado, específico e idóneo, para el fortalecimiento de los equipos de vigilancia epidemiológica en las IPS.

- Cobertura del proceso técnico de selección de antibacterianos, incluyendo los antibióticos de reserva, con la participación de los comités de infecciones y de farmacia y terapéutica de las IPS.

- Cobertura de la verificación de calidad y seguimiento al plan de mejora continua.

- Tipo de indicadores epidemiológicos de IHH calculados, y su resultado y análisis e intervenciones correspondientes.

- Cobertura de procedimientos para la implementación del perfil de resistencia en las IPS.

- Cobertura en la racionalización de los procesos relacionados con el suministro y uso de antimicrobianos, mediante comités con asesoría de expertos, en los que no solo se tenga en cuenta el criterio de costo, sino prioritariamente, el de calidad, que no excluye el control y contención de costos.

Tercer Objetivo
Promover el establecimiento de políticas, planes, programas y proyectos que contribuyan al uso prudente de antibióticos, a partir de la vigilancia de resistencia antimicrobiana hospitalaria en Bogotá.

- Cobertura de la red de coordinación entre usuarios, oficina de usuarios e IPS, para coadyuvar al objetivo de atención en calidad al usuario.

- Porcentaje de estandarización del control de calidad interno de todos los laboratorios y del control de calidad externo para la verificación de resistencia.

- Cobertura de la implementación de programa uso prudente de antibióticos por medio de la vigilancia de la resistencia antimicrobiana hospitalaria.

- Cobertura del sistema de vigilancia de resistencia antimicrobiana.

Elaboración: Dirección de Políticas Sectoriales SDP. Información Documento de Política.

7.4.9 Análisis Financiero

Como ya se mencionó, la asignación presupuestal relacionada con la implementación de la política, correspondió a lo destinado para el cumplimiento de la meta del Plan de Desarrollo

Bogotá Humana “Implementar el Sistema de Vigilancia en Salud Pública, integrado al Reglamento Sanitario Internacional, en el sector y otros sectores, al 2016”. El presupuesto programado para esta meta fue de \$ 92.629.642.861 y su ejecución fue de \$ 84.473.415.530.

7.4.10 Enfoques¹⁵⁵

El documento de política y el acto administrativo de adopción de la política no especifican los enfoques orientadores que sirvieron de marco para su formulación y para la estructuración de sus componentes, en especial de su objetivo general y del impacto buscado en la población beneficiaria.

7.4.11 Modelo de Operación

Los Comités Distritales de Infecciones Intrahospitalarias asumen la responsabilidad en la prevención, el control y la vigilancia epidemiológica de las infecciones intrahospitalarias. Sesionan mensualmente, con la representación de un delegado de cada unidad notificadora; en dichas sesiones se realizan actividades de actualización y retroalimentación al sistema, se presentan los avances en la identificación de las IIH y de control de los factores de riesgo exógenos, así como la definición para la implementación de medidas de prevención y control que afectan la aparición de las mismas.

De acuerdo al documento de política, por medio de las sesiones de los Comités en la SDS, se trabaja con las unidades notificadoras, con el apoyo de la Asociación Colombiana de Infectología, a fin de optimizar la prevención, el control y el sistema de vigilancia epidemiológica de la IIH, fortalecer escenarios académicos, normalizadores y reguladores, permitiendo identificar necesidades concretas en las instituciones de salud.

Existe también una mesa de trabajo denominada Comité Técnico Distrital de Infecciones Intrahospitalarias, que constituye el soporte que articula la toma de decisiones distritales frente a la prevención y el control de las IIH, además del uso razonable de los antibacterianos, cuyos resultados deberán impactar positivamente la calidad en la prestación de servicios de salud y el control de la resistencia a los antibióticos.

¹⁵⁵ SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. Documento técnico de formulación de la Política pública de atención y prevención del consumo y la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas en Bogotá D.C.

7.4.12 Evaluaciones

Hasta el momento la política no ha contado con ninguna evaluación sobre su formulación, institucionalidad, resultados o impacto. Sin embargo, dentro del documento de política se plantearon cuatro tipos de evaluación de posible aplicación a su formulación e implementación:

Evaluación de Estructura Funcional: Es el primer elemento por evaluar del área objeto de seguimiento. Se debe verificar cómo están organizados los recursos, cuáles son las funciones del área, cuáles las políticas de calidad, cuál es su papel en la institución y cómo proyectan las actividades en cantidad a lo largo del tiempo.

Evaluación de Estructura de Recursos: Es el segundo elemento y está ligado a la estructura funcional. En este punto se revisa el talento humano, los recursos físicos y materiales, los insumos y medicamentos, la disposición logística del área.

Evaluación del Proceso: Cómo funciona el área, manuales de proceso y procedimientos, cómo se integra a la institución. Se revisan indicadores de funcionamiento. Se consideran los siguientes aspectos:

- Seguimiento de líneas de acción de la política.
- Cumplimiento de la política.
- Cobertura de la política.

Evaluación de Resultados: Finalmente se mide el resultado con indicadores de impacto planteados desde la organización funcional del área y acorde con las políticas de calidad.

7.4.13 Análisis Actual de la Política

Desde el punto de vista de la forma de adopción, se recomienda revisar la estructura del acto administrativo actual, el cual en primer lugar debería contener los aspectos generales de la formulación de la política y no centrarse en asignar y describir las funciones de los actores involucrados en ella. Estos aspectos hacen parte de la institucionalidad de la política y su especificidad puede incluirse dentro del documento técnico.

En segundo lugar, una vez ajustados los aspectos a mejorar y/o aclarar de la política, se recomienda utilizar para su adopción un instrumento que dé mayor fuerza de ley a su cumplimiento, como por ejemplo un Decreto Distrital.

Es necesario por otra parte, diseñar un plan de acción de política que especifique y articule claramente su estructura con los avances y/o retrasos presentados en el cumplimiento de sus

indicadores y metas, así como la armonización de su implementación con el Plan de Desarrollo vigente y los proyectos de inversión con los que se relacione en cada administración.

Para poder construir este plan de acción con un resultado coherente y efectivamente ejecutable, es necesario revisar las acciones y los indicadores diseñados a través del documento de política, con el fin de que las acciones sean más específicas y fácilmente ejecutables, y que los indicadores midan no solo la gestión de la implementación de la política sino también sus resultados e impactos.

Respecto a las metas de la política es necesario por una parte diseñar metas que correspondan directamente a su formulación y no que respondan solamente a proyectos de inversión del Plan de Desarrollo vigente.

Por parte de las metas de proyectos de inversión que se armonicen para reportar avances de la política, es importante revisar que se relacionen efectivamente con la implementación de la política y que no sean demasiado amplias. Para ello, es útil por ejemplo evaluar en qué medida efectivamente la meta del Plan de Desarrollo pasado contribuyó a medir la implementación de la política. Esto puede hacerse revisando las acciones específicas desarrolladas para el logro de esta meta, con el fin de aclarar cuáles de ellas están directamente relacionadas con las acciones de política.

Por parte de las metas de política inscritas en el documento marco, es necesario reevaluar su formulación ya que corresponde más a objetivos específicos o estrategias, lo cual por obvias razones dificulta su medición y alcance.

7.5 Política pública de participación social y servicio a la ciudadanía en salud para Bogotá, Distrito Capital.

7.5.1 Marco Teórico¹⁵⁶

El objetivo general de la Política Pública de Participación Social y Servicio a la Ciudadanía en Salud, es fortalecer el ejercicio de ciudadanía activa para avanzar en la garantía del derecho a la salud y promover las prácticas de exigibilidad, en la vía de profundizar la democracia en la ciudad.

Los objetivos específicos de la Política Pública son:

- a) Fortalecer el ejercicio de ciudadanía en salud a partir del reconocimiento de la salud como una construcción social que involucra al conjunto de la sociedad y al Estado en la perspectiva de garantizar el derecho a la salud y los procesos de exigibilidad en la vía de profundizar la relación democrática en la ciudad.
- b) Aportar al fortalecimiento de la acción política ciudadana desde el sector salud para garantizar el derecho a la salud.
- c) Aportar a la superación de la fragmentación organizativa y política de la participación ciudadana, tanto al interior del sector salud como en la ciudad, impulsando el desarrollo del Sistema Distrital de Participación y la Política Sectorial de Participación.
- d) Fortalecer la institucionalidad del sector salud para que aporte en la consolidación de los procesos en los componentes de Participación Social y Servicio a la Ciudadanía en Salud, en la ciudad.
- e) Contribuir en la democratización de los mecanismos institucionales de participación ciudadana en salud.
- f) Apoyar la construcción y consolidación de las diversas formas organizativas sociales en salud de carácter autónomo.
- g) Ejercer la rectoría a todos los operadores del Sistema General de Seguridad Social en Salud en lo relacionado con la participación y el servicio al ciudadano/a en salud en el ámbito distrital.
- h) Contribuir a la democratización de la información en salud.

Para su implementación la política se orienta por cinco líneas de acción pública, como son:

- a) Fortalecimiento del reconocimiento de la ciudadanía en salud.
- b) Fortalecimiento institucional para la participación en salud.
- c) Fortalecimiento de la organización social autónoma en salud y de las formas de participación en salud.

¹⁵⁶ SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. Documento técnico de formulación de la Política de participación social y servicio a la ciudadanía en salud para Bogotá D.C.

- d) Articulación de acciones locales, distritales, regionales, nacionales e internacionales para potenciar la participación social en salud.
- e) Fortalecimiento de la gestión social territorial.

Para permitir la implementación de las líneas de la Política Pública se establecieron las siguientes estrategias operativas:

- a) Estrategia educativa
- b) Estrategia comunicativa
- c) Estrategia de gestión
- d) Estrategia de producción social de conocimiento
- e) Estrategia de exigibilidad

7.5.2 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política Pública de Participación Social y Servicio a la Ciudadanía en Salud para Bogotá D.C., fue adoptada mediante Decreto 530 de 2010 con una vigencia entre el periodo 2010 – 2016.

7.5.3 Problemática

Dentro del documento de política se encuentran algunas situaciones consideradas problemáticas que dieron paso a su formulación:

- Debilidad de la cultura democrática.
- Fractura entre lo social y lo político.
- Desarticulación distrital de salud.
- Fractura entre las instancias de participación.
- Participación institucionalizada.
- Participación instrumentalizada.
- Participación sin eficacia.
- Fractura entre líderes sociales y sus bases.
- Debilidades de la organización comunitaria.
- Debilidades institucionales.
- Limitaciones en los procesos de Servicio al Ciudadano en Salud.
- Fragmentación del sistema de salud.
- Debilidad de cultura de exigibilidad del derecho de forma colectiva.
- Fractura entre lo individual y lo colectivo.

- Fractura de comunicación entre las instancias de participación y de servicio al ciudadano.

7.5.4 Línea Base

El documento de política no presenta ningún tipo de medición ni de indicadores que permitan establecer una línea de base. La única disponible es la que se presentará más adelante utilizada para las metas de política derivadas de proyectos de inversión de Bogotá Humana.

7.5.5 Normatividad asociada

El marco normativo de la formulación de la política estuvo compuesto por las siguientes normas:

- Constitución Política de 1991.
- Ley 10 de 1990.
- Ley 100 de 1993.
- Ley 1122 de 2007.
- Decreto 1757 de 1994, que establece y organiza las modalidades y formas de participación social en la prestación de servicios en salud.
- Acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000, que establecen los mecanismos e instancias de la participación en la planeación de la ciudad y sus localidades.
- Decreto 069 del 20 de marzo de 2003, que creó la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano.
- Decreto 448 de 2007, por el cual se crea y estructura el Sistema Distrital de Participación Ciudadana.

Durante la ejecución de la política estas normas no han sufrido ninguna modificación ni derogación. Sin embargo, es importante tener en cuenta que mediante Decreto 503 de 2011 fue adoptada la Política Pública de Participación Incidente para el D.C, y mediante Decreto 197 de 2014 se adoptó la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía en la ciudad de Bogotá D.C. Las relaciones con estas políticas serán mencionadas más adelante en el Análisis Actual de la Política.

7.5.6 Soportes de la Construcción de la Política¹⁵⁷

El diseño de esta Política se realizó durante el segundo semestre del año 2007, con base en una amplia consulta con comunidades de las 20 localidades de la ciudad y servidores públicos de la Secretaría Distrital de Salud, tanto de las distintas direcciones, como de las 22 Empresas Sociales del Estado.

En las discusiones se contó con los diversos actores comprometidos en los procesos de participación, es decir, con actores sociales de los COPACOS y las Asociaciones de Usuarios de Salud, la comunidad que hace presencia en los microterritorios donde se impulsa la gestión territorial y otros actores como grupos de mujeres y ONG's.

A través de la metodología de unidades de análisis se establecieron cinco aspectos clave, que permitieron la construcción de la política. El primero fue describir la situación de los procesos de participación social y de servicio al ciudadano en la ciudad; en segundo lugar, se ubicó el contexto social, político, económico y cultural en que se desarrollan los procesos de participación en salud; se siguió con la comprensión de la participación social y del servicio al ciudadano en salud; en cuarto lugar se revisaron los componentes normativos que sustentan la participación y el servicio al ciudadano, y por último, se generaron propuestas en donde, en conjunto, los miembros de las comunidades y los servidores públicos plantearon lineamientos para potenciar la participación y los procesos de servicio a la ciudadanía. La información recolectada fue sistematizada y así se constituyeron las líneas de la Política.

7.5.7 Plan de Acción

Las acciones procedentes de las líneas de acción de la política y que responden a sus estrategias se pueden clasificar en:

Regulatorias-normativas

- Impulso a procedimientos de rectoría sanitaria en los procesos de participación social y servicio a la ciudadanía en salud en la ciudad.
- Impulso a procesos de democratización de la participación en salud, a través de varias vías, como la ampliación de la base social de participación, la generación de reglas democráticas consensuadas, tanto para la deliberación como para la toma de decisiones y elecciones, el seguimiento a la acción de los líderes que representan a las comunidades y la rendición de cuentas de estos ante sus bases.

¹⁵⁷ Ibíd.

Organizativas- cambios institucionales

- Programa de fortalecimiento administrativo y de gestión en el nivel distrital y local de las instancias responsables de la participación social y servicio a la ciudadanía, que implica un fortalecimiento de su talento humano y de sus recursos técnicos, financieros, operativos, metodológicos, pedagógicos y comunicativos.
- Apoyo a la configuración y/o fortalecimiento de las diversas formas organizativas sociales en salud, respetando y promoviendo su autonomía en la perspectiva que los y las ciudadanas tengan expresiones organizativas para el desarrollo del ejercicio pleno de ciudadanía, con el fin de que se fortalezcan sus recursos de poder en su relación con el Estado y con los diversos actores sociales. Estas formas autónomas tendrán relación directa con los mecanismos legales de participación en salud, dotándolos con más gente, nuevas ideas e iniciativas, y dándoles mayores niveles de representatividad y legitimidad.
- Se apoyará la creación y fortalecimiento de formas organizativas autónomas por ciclo de vida (niñas, niños, jóvenes, adultos, adultos mayores), por género (mujeres, hombres y LGTB), por etnia (indígenas, afros y gitanos) y por gremios (trabajadores de la salud, profesionales de la salud, servidores públicos de salud, campesinos), y por condición de salud (personas con discapacidad, ligas de enfermos).
- Se fortalecerán los espacios de debate en salud que se han configurado, como la Asamblea Distrital por el derecho a la salud y a la calidad de vida, las mesas de trabajo, el encuentro de COPACOS y de Asociaciones de Usuarios, que a su vez se articularán con las Asambleas Locales de Participación y la Asamblea Distrital de Participación, que impulsará el Sistema Distrital de Participación.
- Impulso a la articulación intrasectorial: se establecerán mecanismos para articular los procesos de participación social y servicio al ciudadano con las acciones que realiza la Secretaría Distrital de Salud y las ESE para mejorar la calidad de vida de las poblaciones.
- Impulso a la articulación transectorial: articulación de los procesos territoriales y locales, que promueve el sector salud, en ámbitos con procesos de otras instituciones distritales y locales. La Comisión Interinstitucional de Participación (CIP) cumplirá un papel de articulación en el tema de participación.
- Impulso a la articulación Local y Distrital: el proceso de participación de la Secretaría Distrital de Salud se articulará con la propuesta de creación del Sistema Distrital de Participación liderado por la Secretaría de Gobierno, con el propósito de realizar un proceso participativo e integrado en lo local y distrital.

- Impulso a la articulación regional, nacional e internacional: este proceso se articulará también con expresiones que impulsan decididamente la participación ciudadana para el reconocimiento y garantía de la salud como derecho humano y bien público. Se buscará desarrollar convenios de cooperación y apoyo desde los diversos niveles de participación.
- Impulso a procesos de participación y gestión social territorial, tanto en lo rural como en lo urbano, tanto en lo microterritorial como en lo local y distrital.
- Impulso a procesos de planeación participativa y construcción de agendas sociales comunitarias con enfoque de derechos, para afectar los determinantes de salud.

Financieras – recursos asociados

- Acompañamiento a los procesos organizativos, fortaleciendo los componentes de planeación y gestión de recursos, que les posibilite a las organizaciones desarrollar proyectos y canalizar recursos financieros.
- Mejoramiento de condiciones laborales para el recurso humano que trabajan los temas de participación social y servicio a la ciudadanía en salud, en coherencia con la Política de Talento Humano de la SDS.
- Disposición institucional, tanto en el orden distrital como local, de recursos técnicos, financieros, humanos, logísticos y organizativos, para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan de manera efectiva el derecho a la participación social en salud.

Informativas – formativas

- Desarrollo de un Plan de Formación y Capacitación para la garantía del derecho a la salud en el marco del desarrollo de la Escuela Distrital de Participación y Gestión Social, que desarrollará el Sistema Distrital de Participación.
- Desarrollo de un Plan de Comunicación e Información para la garantía del derecho a la salud y su exigibilidad, articulado con el Plan Distrital de Comunicación e Información, que desarrollará el Sistema Distrital de Participación.
- Plan de formación en ciudadanía en salud para el conjunto de servidores públicos del sector salud de la ciudad.
- Fortalecimiento de los sistemas de información, teniendo como base el Sistema Único de Identificación de Barreras de Acceso Sectoriales, y el desarrollo de mecanismos adecuados de democratización de la información que se produce.

Igualmente, mejoramiento del sistema de información sobre la situación del ciudadano, para la garantía de su derecho a la salud (comprobador de derechos).

- Gestión efectiva del Sistema Distrital de Quejas y Soluciones, y el impulso a procesos de control social sobre este.
- Desarrollo de la estrategia educativa sobre ciudadanía en salud, dirigida al conjunto de las comunidades articulado con la Escuela Distrital de Participación y Gestión Social, en donde como sector salud se aportará en los aspectos específicos para la formación y cualificación de ciudadanos y ciudadanas activas.
- Fortalecimiento de los procesos de control social para la garantía del derecho a la salud en todo el ciclo de la Política Pública en Salud, es decir, en el diseño, ejecución, seguimiento, evaluación y ajuste de la Política.
- Seguimiento y control social a la puesta en operación, en lo territorial, de la Política Distrital de Participación Social y Servicio a la Ciudadanía en Salud y a los procesos de planeación local en salud.

7.5.8 Metas e Indicadores

La Secretaría de Salud suministra unas metas de política inscritas en el documento marco de la política. Sin embargo, esta información respecto al presupuesto que tuvieron asignado y ejecutado, así como su línea de base, corresponde a seguimientos asociados a Bogotá Humana. Lo cual indica que estas metas pertenecen a proyectos de inversión del pasado Plan de Desarrollo y no a la formulación de la política para el corto, mediano y largo plazo.

Cuadro 10. Metas trabajadas por proyectos de inversión.

Metas de Política	Línea de Base	Presupuesto Programado	Presupuesto Ejecutado
Incorporar 300.000 ciudadanos y ciudadanas a procesos de planeación local, control social de resultados y exigibilidad jurídica y social del derecho a la salud, con enfoque poblacional a 2016.	78470 ciudadanos-as incorporados a procesos.(Encuentros ciudadanos 62.000 personas; control social 1.364; exigibilidad social 2.118; exigibilidad jurídica 10.413; planeación participativa 2.575) a 2011	\$ 6.793.665.661	\$ 5.333.669.625

Incrementar en un 100% la base social de las formas de participación en salud, en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, públicas y privadas, y de las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios, considerando la diversidad poblacional, a 2016.	50 % de la base social de las formas de participación a diciembre/11, corresponde a 3059 ciudadanos-as vinculados a 2011.	\$ 4.458.548.152	\$ 4.289.183.820
Desarrollar con enfoque poblacional los procesos participativos en salud de las organizaciones autónomas, en el 100% de la implementación de los planes de acción de grupos étnicos, población en situación de desplazamiento, en condición de discapacidad y por etapas de ciclo vital, al 2016.	0 procesos organizativos	\$ 3.861.478.770	\$ 3.512.521.750
Reducir en un 40% los casos de barreras de acceso a salud del régimen subsidiado	807 casos de barreras por cada 100.000 afiliados al régimen subsidiado 10315 casos de 1278622 población afiliada al régimen	\$ 920.202.012	\$ 896.008.063
Orientar a 864.000 ciudadanos y ciudadanas del distrito capital, para el acceso y exigibilidad del derecho público de la salud, disponiendo diferentes canales de atención ciudadana, al 2016.	216000 ciudadanos y ciudadanas atendidas en canales de servicio a SDS FUENTE Sistema de identificación de barreras de acceso	\$ 1.603.650.590	\$ 1.534.207.952

Fuente:Secretaría de Salud

7.5.9 Análisis Financiero

Como ya se mencionó, la asignación presupuestal relacionada con la implementación de la política, correspondió a lo destinado para el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Bogotá Humana relacionadas. Ninguna de las metas alcanzó el 100% de la ejecución del presupuesto programado para la vigencia.

7.5.10 Enfoques

El documento de política no es explícito para presentar los enfoques orientadores de su formulación.

7.5.11 Modelo de Operación¹⁵⁸

La formulación de la política plantea que la articulación institucional del tema de Participación Social y Servicio a la Ciudadanía en Salud se establece a través del Sistema Distrital de Participación con la Comisión Intersectorial de Participación (CIP), con el Consejo Distrital de Seguridad Social en Salud y con el Comité Sectorial de Salud.

El artículo 20 del Decreto 530 de 2010 establece que el desarrollo de los procesos de planeación, gestión, implementación y seguimiento de la Política Pública de Participación Social y Servicio a la Ciudadanía en Salud en el ámbito Distrital, lo hará el Consejo Distrital de Seguridad Social en Salud; mientras que los desarrollos en el ámbito local lo harán los Comités de Participación Comunitaria. Estas instancias están compuestas por representantes institucionales y de la comunidad, los cuales son reglamentados para esta función en forma específica.

7.5.12 Evaluaciones

Hasta el momento la política no ha contado con ningún proceso de evaluación.

7.5.13 Análisis Actual de la Política

Teniendo en cuenta las definiciones presentadas por la política, se entiende que *“El derecho a la Participación en Salud es entendido como el ejercicio del poder de cada uno/a, para transformar la esfera de lo público en función del bien común. En este marco, la participación en salud es la posibilidad para que los/as sujetos/as construyan calidad de vida (construcción social de la salud) como acción social y política. Esta participación de los/as ciudadanos/as, busca promover y facilitar la toma de decisiones y el fortalecimiento del control social de la gestión pública en los asuntos relacionados con la salud y la calidad de vida”*.

El análisis de esta definición permite identificar aspectos relacionados con el ejercicio del derecho a la participación en todos sus ámbitos, es decir que, cada sujeto de derechos puede ejercer el poder de transformar lo público, construyendo calidad de vida y facilitando la toma de decisiones independientemente del sector administrativo observado. La materialización de este derecho, por ende, no es exclusiva del sector salud, sino que es un

¹⁵⁸ Ibíd.

tema transversal e inherente a todos los ámbitos del territorio y a todas las políticas públicas.

Como complemento a esta idea, se considera que la finalidad de la política también abarca lo requerido por toda política pública en cuanto a participación y en cualquier aspecto de ciudad, sea de salud, de educación, económico, ambiental o cultural. Al decir que la política tiene como finalidad *“la realización del derecho a la participación en salud y avanzar en la garantía del derecho a la salud con participación ciudadana”*, se puede afirmar que se está duplicando la finalidad de la Política de Participación Incidente Distrital, la cual debe garantizar y promover el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en todos los sectores y las políticas públicas distritales y tiene por objetivo *“Promover, concertar y fortalecer los procesos de construcción democrática de lo público, creando las condiciones que permitan reconocer y garantizar el derecho a la participación incidente de la ciudadanía y sus organizaciones en los procesos de formulación, decisión, ejecución, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, Plan Distrital de Desarrollo, Planes Locales de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial”*.

Tal y como lo plantean los Considerandos del Decreto de adopción de la Política de Participación Social en Salud, el Gobierno Distrital reconoce la participación ciudadana como un derecho constitucional y legal, en el diseño, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, y para ello ha abierto la participación ciudadana, para que hombres y mujeres que habitan el territorio incidan en la toma de decisiones en los procesos de construcción ciudadana y garantía de sus derechos.

La Secretaría Distrital de Salud retomó estos postulados formulando políticas públicas que contribuyen a garantizar el derecho a la salud, eliminando las barreras de acceso y elevando el nivel de participación ciudadana en el campo de las decisiones que en esta materia se adopten. Este proceder es correcto, sin embargo, como la misma política lo menciona, cada una de las políticas del sector ha contado con un procedimiento orientado a garantizar la aplicación y visibilidad de los mecanismos de participación ciudadana, lo cual indica que la adopción de una política pública de participación para el sector no es necesaria, toda vez que existe un Sector Administrativo que por misionalidad tiene esta función (Sector Gobierno), y que existe una Política de Participación Incidente aplicable a todo el Distrito.

Ahora bien, también hay que hacer un paralelo de fechas de adopción de políticas. La Política de Participación en Salud fue expedida en el año 2010, mientras que la Política de Participación Incidente lo fue en el año 2011. Esto permite aceptar que el sector consideró prioritario adoptar estrategias exclusivas para este aspecto con el fin de garantizar el ejercicio de este derecho en sus formulaciones; sin embargo, una vez adoptada la Política Distrital de Participación por parte del Sector Gobierno y reconociendo su misionalidad y funciones transversales a todas las políticas del Distrito, debió haberse tenido en cuenta su integración para que hiciera las veces de sombrilla en el tema de participación en todos los sectores. Así, cada entidad puede contar con estrategias participativas para sus procesos,

pertenecientes a las Oficinas de Participación, las cuáles existen en la mayoría de entidades distritales, pero todo dentro del marco de la Política del Sector Gobierno. De lo contrario, cada sector formularía su propia política de participación y el tema se desdibujaría y dispersaría a nivel distrital.

Una de las justificaciones de la formulación de la Política Pública de Participación Social y Servicio a la Ciudadanía en Salud reside en que el Sistema Distrital de Participación implica el desarrollo de políticas sectoriales de participación. Sin embargo, como ya se ha mencionado, por ser el tema de participación un aspecto transversal tanto a nivel de política pública como de sector administrativo, este requerimiento del Sistema no significa que cada sector deba construir una política de participación según sus necesidades, sino que exista una política que cubra todos los sectores y cuya aplicación se amolde a las particularidades de cada uno de ellos para la garantía de los derechos.

Llama la atención que la misma formulación de la política identifica como una dificultad en los procesos de participación social en salud y servicio a la ciudadanía, los siguientes aspectos:

- *“Proliferación de mecanismos de participación ciudadana y el desconocimiento de su operatividad, lo que genera una multiplicidad de espacios, sin un norte suficientemente claro.*
- *Dispersión de normatividad de la participación por sectores, que no logra asumir los problemas y necesidades sociales de manera integral, por lo cual cada institución actúa por aparte, con sus propios mecanismos de participación, lo que ahonda la multiplicidad y fragmentación de la participación en la ciudad.”*

Precisamente los aspectos mencionados coinciden con la dispersión de acciones y la duplicidad de políticas y estrategias en materia participativa, resultado de que cada sector o entidad formen una política exclusiva, desconociendo que existe un sector transversal cuya misionalidad abarca garantizar la participación ciudadana para el ejercicio de todos los derechos de la población, y una política distrital que no debe ser duplicada sino adaptada en sus estrategias y acciones a las particularidades de cada sector.

Teniendo en cuenta que la vigencia de la política vence este en este año, se sugiere armonizar su formulación con la Política de Participación del Sector Gobierno, la cual también debe ser revisada para ajustarla y/o mejorarla dependiendo del análisis que sea

entregado a ese sector. La justificación de esta recomendación en resumen consiste en que ésta política fue formulada con la finalidad y los objetivos que corresponden al que hacer del Sector Gobierno, lo cual se sustenta además de todo lo ya comentado, en afirmaciones y propósitos planteados por la política como el siguiente:

“Aportar a la superación de la fragmentación organizativa y política de la participación ciudadana, tanto al interior del sector salud como en la ciudad, impulsando el desarrollo del Sistema Distrital de Participación y la Política Sectorial de Participación”. Sobra explicar que esto no es competencia del Sector Salud.

Por tanto, se espera que con la implementación de la Política de Participación del Sector Gobierno, la implementación de la Política de Servicio al Ciudadano de la Secretaría General y con el ejercicio del Sistema Distrital de Participación, se logre integrar las necesidades de cada sector en lo referente al tema de participación y se termine con la duplicidad de acciones existentes.

7.6 Política distrital de salud mental 2015-2025

7.6.1 Marco Teórico¹⁵⁹

La Política Distrital de Salud Mental, tiene como finalidad aportar al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito capital, favoreciendo la salud mental de la población, entendida como un estado de bienestar físico, psicológico y social del sujeto, en el cual no solo se reconocen los factores biológicos, sino además los procesos de interacción que se dan entre las condiciones de vida sociales, históricas, ambientales, culturales, económicas y políticas. En este sentido, la Política de Salud Mental se convierte en una estrategia orientada a facilitar el desarrollo de respuestas sociales efectivas que garanticen el derecho de la población del Distrito capital a mantener, fortalecer y restituir su salud mental.

Como objetivo general la política se plantea garantizar el derecho a la salud mental como una prioridad de la población del Distrito Capital, en términos de disponibilidad, acceso, permanencia, calidad y pertinencia en la prestación de servicios integrales en salud mental, armonizando procesos sectoriales, transectoriales y comunitarios que aporten al mejoramiento de la calidad de vida.

Sus objetivos específicos son:

1. Posicionar nuevas comprensiones de la salud mental en el Distrito Capital desde un concepto positivo que permita la transformación de imaginarios, representaciones y prácticas sociales instauradas frente a la salud mental asociada a la enfermedad y el trastorno.

¹⁵⁹ SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. Documento de formulación de la Política Distrital de Salud Mental 2015-2025.

2. Garantizar la atención integral, integrada y de calidad en salud mental, desarrollando y fortaleciendo programas y servicios y consolidando la red de atención en salud mental en el Distrito Capital.

3. Desarrollar y fortalecer sistemas de información y vigilancia de los eventos, trastornos mentales y de comportamiento, encaminados al análisis, la orientación de las intervenciones, la toma de decisiones y la incidencia política.

La estructura de la política se organiza alrededor de tres ejes: Eje 1. Posicionamiento de la salud mental. Eje 2. Atención integral e integrada en salud mental. Eje 3. Salud mental y vigilancia en salud pública.

7.6.2 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política Distrital de Salud Mental no ha sido adoptada mediante acto administrativo. La formulación del documento técnico se hizo para una vigencia entre el periodo 2015 – 2025.

7.6.3 Problemática

El documento de política plantea como problemática general la necesidad de establecer que la salud mental no es tan solo un tema del ámbito del sector salud, por tanto su abordaje no solo es sectorial sino también transectorial y comunitario, en él tienen concurso y responsabilidad todos los actores interesados de la sociedad. Así, las acciones en salud mental no se pueden limitar a la intervención de los trastornos mentales, sino que es muy importante que se promueva la salud mental y se la vincule con la búsqueda permanente del bienestar de todos y con el acceso a las estrategias necesarias para tal fin. (Documento de política).

7.6.4 Línea Base

El documento de política afirma que Bogotá no cuenta con estudios propios sobre el estado de salud mental de su población; los datos disponibles se encuentran en los estudios realizados para el país. Estos estudios describen y analizan factores biológicos, ambientales, psicológicos y sociales relacionados con la presencia de enfermedades, eventos, trastornos, discapacidad y muertes asociadas a los mismos; pero no examinan las dimensiones positivas de la promoción de la salud mental y tienden a reducir su mirada a la ausencia o presencia de alteraciones. La fuente reconocida a nivel nacional es la Encuesta Nacional de

Salud Mental del Ministerio de Salud y Protección Social y Colciencias, su última versión es de 2015.

Sin embargo, el documento también presenta indicadores relacionados con la Salud Mental provenientes de otras fuentes como son:

- Tasa de suicidio consumado por 100.000 habitantes, Bogotá, D. C., 2008-2014. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), estadísticos sobre muertes violentas 2008.
- Suicidio consumado según sexo, Bogotá, D. C., 2010-2014. Subsistema SISVECOS, Subsecretaría de Vigilancia en Salud Pública, SDS.
- Número de casos y tasa de intentos de suicidio x 100.000 habitantes, Bogotá, D. C., 2009 a 2014.
- Casos de intento de suicidio según sexo, Bogotá, D. C., años 2009 a 2014.
- Casos de intento de suicidio según sexo y grupo de edad, Bogotá, D. C., años 2009 a 2014.
- Tasas de violencia intrafamiliar por 100.000 habitantes, Bogotá, D. C., años 2009 a 2014.
- Distribución de casos de violencia intrafamiliar y sexual según el tipo de violencia y la etapa del ciclo vital de las víctimas, Bogotá, D. C., año 2014.
- Violencia intrafamiliar y sexual según etapa de ciclo vital, Bogotá, D. C., 2014.
- Violencia intrafamiliar, maltrato infantil y violencia sexual según la relación del agresor con la víctima Bogotá, D. C., 2014.
- Consumo reciente de bebidas alcohólicas y tabaco, Bogotá, D. C., comparativo 2008 y 2013. Estudios Nacionales de consumo de SPA, 2008 y 2013, Secretaría Distrital de Salud.
- Variaciones en las prevalencias recientes de consumo de alcohol y tabaco según grupo de edad, Bogotá, D. C., comparativo 2008 y 2013. Estudios nacionales de consumo de SPA, 2008 y 2013.
- Comparativo de prevalencias de consumo de sustancias psicoactivas ilícitas durante el último año según departamento y ciudad, 2008-2013.
- Consumo de sustancias psicoactivas ilícitas según edad, Bogotá, D. C., 2008-2013.

7.6.5 Normatividad Asociada¹⁶⁰

El marco normativo de la formulación de la política estuvo compuesto por las siguientes normas:

- Constitución Política de Colombia.

¹⁶⁰ Ibid.

- Ley 100 de 1993.
- Política Nacional en Salud Mental, Resolución 2358 de 1998.
- Resolución 412 de 2000.
- Decreto 250 del 7 de febrero de 2005.
- Ley 1098 de 2006.
- Ley 1122 de 2007.
- Ley 1146 de 2007.
- Decreto 3039 de 2007.
- Ley 1257 de 2008.
- Ley 1361 de 2009.
- Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021.
- Ley 1616 de 21 de enero de 2013.
- Acuerdo 383 de 2009.
- Acuerdo 406 de 2009.
- Decreto 691 de 2011.
- Acuerdo 485 de 2011.
- Acuerdo 489 de 2012

La Ley 1616 de 2013 de Salud Mental o Ley Esperanza definió los elementos requeridos en toda política de salud mental para el país y sentó las bases para lograr avances concretos en esta materia. Cabe subrayar que varios de los enunciados más importantes de la ley están animados por la búsqueda del bien común y la construcción concertada y pública de la política, y provienen del trabajo realizado por el Distrito capital.

7.6.6 Soportes de la Construcción de la Política¹⁶¹

Esta política es el fruto de un trabajo constante y articulado entre sectores, actores, empresas prestadoras de servicios de salud, ciudadanos, instituciones académicas, profesionales de la salud y la Secretaría Distrital de Salud, quienes, mediante encuentros reflexivos, entrevistas y conversatorios, aportaron a la concepción de salud mental en la ciudad.

La Política Distrital de Salud Mental por tanto es el resultado del trabajo colectivo de la Secretaría Distrital de Salud, la Pontificia Universidad Javeriana y el Hospital Usaquén. Su punto de partida se encuentra en la política formulada en el 2005 por parte de la Secretaría Distrital de Salud, en la cual se definen objetivos, componentes y estrategias de implementación orientadas hacia el desarrollo de acciones de carácter sectorial, transectorial y comunitario, documento que orientó las acciones en torno a la salud mental durante algunos años e integró las acciones que se desarrollaron a nivel local y distrital en

¹⁶¹ Ibíd.

la materia. En este proceso se contó con la revisión y el análisis documental, la

participación social y comunitaria, los grupos focales, los encuentros distritales de salud mental, las entrevistas semiestructuradas a expertos en salud mental y la articulación con la academia.

El trabajo de participación social se realizó mediante grupos focales y de discusión, con modalidades de trabajo afines a los participantes y con las características del encuentro que facilitaron su trabajo. En estos grupos participaron representantes de la comunidad, las instituciones distritales —referentes de secretarías de Integración Social, Educación, Movilidad, Hábitat y Planeación—, las EPS, la academia, las asociaciones científicas y profesionales del sector salud, entre otros.

Fue así como, junto con aproximadamente 126.000 personas pertenecientes a la comunidad, a las instituciones académicas y a otros sectores, la Secretaría de Salud lideró con expertos de la Pontificia Universidad Javeriana, del hospital Usaquén y de las diferentes subsecretarías internas, la revisión, retroalimentación y el ajuste de la Política Distrital de Salud Mental para el periodo 2015-2025.

7.6.7 Plan de Acción

Actualmente no se conoce el plan de acción de la política, el cual de acuerdo a lo establecido en el documento de formulación, debe ser diseñado para su operación, y ajustado anualmente a las necesidades y dinámicas territoriales y administrativas, de manera que se dé cuenta del desarrollo de sus tres ejes y respectivos componentes.

Por otra parte, el documento de política presenta algunas acciones de forma muy general que requieren de ajuste y especificación. Sin embargo, pueden empezar a clasificarse así:

Regulatorias-normativas

- Formulación de planes, programas, proyectos y lineamientos para la acción en salud mental basados en evidencia científica-contextual y en la APS.
- Armonización entre sectorialidad, transectorialidad, comunidad y territorialidad, de manera que sea posible la participación de la ciudadanía en la implementación y evaluación de la Política Distrital de Salud Mental.

Organizativas- cambios institucionales

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

- Articulación y coordinación sectorial, transectorial y comunitaria para el abordaje integral de las necesidades y problemáticas en salud mental identificadas en el Distrito capital.
- Articulación de políticas públicas distritales que transiten desde la satisfacción de necesidades entendidas como carencias, y desde la idea de actuar solo frente a problemas hacia la activación de potencialidades para el desarrollo humano integral, la creación de condiciones para el goce efectivo de derechos y de una vida de mejor calidad; todas estas entendidas como expresiones del ejercicio pleno de las ciudadanías.
- Participación social como eje movilizador para la identificación de necesidades y desarrollo de respuestas en los territorios.
- Construcción de agendas sociales sectoriales, transectoriales y comunitarias que estén al servicio de los territorios, fortalezcan la territorialización de las políticas públicas distritales armónicas con los planteamientos descritos en esta política y favorezcan la formulación de respuestas integrales que promuevan la salud mental en el contexto del ejercicio pleno de las ciudadanías.

7.6.8 Metas e Indicadores

El documento de política aclara que su funcionamiento se dio desde 2010 pero tuvo ajuste por lo que cambió de vigencia. Sin embargo, nunca ha presentado metas en el documento. Las metas entregadas por la SDS relacionadas con la implementación de la política, corresponden a metas de proyectos de inversión de la Bogotá Humana:

Cuadro 11. Metas proyectos relacionados con la política.

Proyecto de Inversión/vigencia	Metas de Política	Línea de Base	Presupuesto Programado	Presupuesto Ejecutado
Salud para el Buen Vivir - 869 / 2012-2016	Reducir a 3,3 por cada 100.000 habitantes la tasa de suicidio, en coordinación con otros sectores del gobierno distrital, al 2016.	3,6 por 100.000 habitantes 2011 preliminar	\$ 17.858.294.932	\$ 17.166.507.335



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Salud para el Buen Vivir - 869 / 2012-2016	Garantizar la atención en salud al 100% de niñas, niños, adolescentes y mujeres víctimas del maltrato o violencia, notificadas al sector salud en coordinación con los demás sectores de la administración distrital, y de manera transversal la denuncia, garantía y restablecimiento de derechos, al 2016.	1) 29.325 casos notificados. 2) ND	\$ 16.710.385.763	\$ 15.367.751.291
Salud para el Buen Vivir - 869 / 2012-2016	Identificar, caracterizar, medir y atender los casos de bulimia y anorexia en la red de salud mental del régimen subsidiado, al 2016.	0	\$ 155.962.436	\$ 155.962.436
Salud para el Buen Vivir - 869 / 2012-2016	Generar un programa de detección temprana del trastorno por déficit de atención e hiperactividad que permita la identificación, diagnóstico, atención y tratamiento de los niños, niñas y adolescentes que lo padecen, 2016.	0	\$ 1.301.516.881	\$ 1.301.516.881
Salud para el Buen Vivir - 869 / 2012-2016	Incrementar a 110.000 la cobertura de las intervenciones de la Línea 106 en promoción de salud mental y protección frente a eventos adversos en niños, niñas y adolescentes, al 2016.	78,487 intervenciones realizadas en el cuatrienio 2008-2011	\$ 15.278.921.827	\$ 13.169.710.796

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

Salud para el Buen Vivir - 869 / 2012-2016	Diseñar, implementar y evaluar un programa de salud mental comunitaria, coherente con el modelo de salud basado en Atención Primaria en Salud en el Distrito Capital, al 2016.	0	\$ 24.087.836.330	\$ 19.987.369.802
--	--	---	-------------------	-------------------

Fuente: SDS. 2016.

7.6.9 Análisis Financiero

Como se observa en el Cuadro anterior, la ejecución presupuestal de los recursos asignados al cumplimiento de metas en los proyectos de inversión que se relacionaron con la implementación de la política durante 2012-2016 fue en términos generales del 100%. A excepción de la ejecución de la meta relacionada con “Diseñar, implementar y evaluar un programa de salud mental comunitaria, coherente con el modelo de salud basado en Atención Primaria en Salud en el Distrito Capital, al 2016”, que presenta una ejecución presupuestal de 82%.

7.6.10 Enfoques¹⁶²

En la Política Distrital de Salud Mental, el enfoque de derechos supone la adopción de un marco que promueve, protege y ayuda a hacer efectivos tales derechos. Con ello se busca la observancia de la perspectiva diferencial y la construcción de una ciudad incluyente, justa y equitativa. La Política de Salud Mental busca materializar los derechos humanos en términos de disponibilidad, acceso, permanencia, calidad y pertinencia en la prestación de servicios integrales en salud mental.

Respecto al enfoque de determinantes sociales de la salud, dado que la salud mental está estrechamente relacionada con la salud física, los determinantes sociales inciden tanto en una como en la otra. Así, al hacer referencia a la salud mental de cada persona es preciso tener en cuenta tanto sus aspectos biológicos como las características que se derivan del reconocimiento de su etapa de ciclo vital: sus condiciones sociales, historia de vida, situación laboral y financiera, alimentación, educación, acceso a servicios de salud, desarrollo, uso del tiempo libre, su entorno físico y cultural, entre otros; todo lo cual incide

¹⁶² Op. Cit.

en la preservación, el deterioro o la recuperación de la salud mental tanto individual como colectiva.

El enfoque poblacional actúa como marco integrador de los conceptos y enfoques privilegiados en la Política Distrital de Salud Mental ya que permite visualizar la dimensión de los problemas y las intervenciones. En este sentido, admite una observación analítica que hace posible reconocer al ser humano individual y colectivo desde su integralidad.

Así mismo, el enfoque poblacional centra su atención en las personas y en las características de cada una de las etapas del ciclo vital —niñez, juventud, adultez, vejez—; en los procesos de identidad-diversidad —etnia, sexo, identidad de género, orientación sexual, campesinado—; en las condiciones y situaciones —ejercicio de la prostitución, desplazamiento forzado, habitabilidad de calle, discapacidad, privación de la libertad, conflicto armado, grupos en reinserción—; y, en el género como una categoría transversal. Esto en un contexto social, cultural, económico y político de los grupos e individuos.

7.6.11 Modelo de Operación¹⁶³

El documento de política plantea que ante la formulación de la Ley 1616 de 2013 de Salud Mental y en particular el artículo 29 y su parágrafo único, es necesario constituir el Consejo Distrital de Salud Mental liderado por la Secretaría Distrital de Salud, que debe ser la principal instancia de coordinación y articulación de la Política Distrital de Salud Mental; así mismo, se deberán articular las mesas, redes e instancias locales relacionadas con la implementación, seguimiento, acompañamiento y evaluación de la política, los programas, los proyectos y los lineamientos resultantes de la concertación realizada en el marco de la construcción del plan de acción.

Por otra parte, Bogotá cuenta con el Acuerdo 144 de 2005, que creó el Sistema Distrital de Salud Mental.

7.6.12 Evaluaciones

Hasta el momento la política no ha contado con ningún proceso de evaluación.

¹⁶³ Op. Cit.

7.6.13 Análisis Actual de la Política

Desde un punto de vista general, la formulación de la política requiere ajustes dentro de la base de su estructura para facilitar su implementación. Sus componentes deben aterrizar en estrategias y acciones claras que demuestren el cómo se alcanzarán las metas que sean elaboradas para la política.

Respecto a estas metas, como se ha recomendado para todas las políticas del sector, es vital e insumo principal para la elaboración de un plan de acción de política, la formulación de sus propias metas y no ceñirse a metas de proyectos de inversión que responderán solo a lo que se pueda relacionar con la política dentro de un período administrativo de cuatro años.

Como se ha insistido, las políticas públicas distritales deben cobijar tanto a los Planes de Desarrollo como a todos sus componentes y proyectos, por eso, estos proyectos asociados y su implementación a través de los planes operativos de las entidades, son incluidos dentro de la Matriz de Plan de Acción de las políticas para armonizar con la estructura e implementación de ésta; pero, las metas e indicadores propios de la política son la base principal de esta Matriz con el fin de hacer seguimiento a su ejecución independientemente del período administrativo en curso.

Además, el documento de política plantea que luego de la construcción del Plan de Acción, este se ajustará “(...) *anualmente a las necesidades y dinámicas territoriales y administrativas, de manera que se dé cuenta del desarrollo de sus tres ejes y respectivos componentes*”. Sin embargo, este procedimiento no es del todo viable, el Plan de Acción de la política debe ser la carta de navegación para el corto, mediano y largo plazo de su ejecución. Si bien es cierto que ciertas circunstancias del territorio y la población objeto de la política pueden variar, su estructura no puede someterse a modificaciones anuales, y mucho menos depender de cambios en dinámicas administrativas que no pueden estar por encima de lo que ha sido formulado teniendo en cuenta una necesidad o problemática priorizada por la participación de los interesados.

Por ello, la importancia de la elaboración del Plan de Acción de la política reside en formular adecuadamente las metas e indicadores que se medirán en el corto, mediano y largo plazo de su ejecución. Así, en caso de que se surtan las modificaciones posibles en el territorio, sean las metas y los indicadores, los que sean ajustados, mas no la estructura básica de la política.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la política requiere armonizar procesos sectoriales, intersectoriales y comunitarios que impulsan acciones que aportan al desarrollo de la autonomía y de los procesos de promoción de la salud mental, prevención, atención, vigilancia y rehabilitación de trastornos mentales y del comportamiento, eventos y

conductas que la afectan, es importante definir cómo será el mecanismo de articulación con todas las políticas del sector que responden al problema central de salud pública, en especial, con la Política de prevención y atención para el consumo de Sustancias Psicoactivas en el Distrito. Lo anterior, se recomienda ya que la salud mental se ha centrado en eventos de salud pública como el consumo de estas sustancias psicoactivas y de las posibles conductas suicidas a consecuencia de ello.

7.7 Política distrital de salud oral de Bogotá con participación social para el decenio 2011 - 2021

7.7.1 Marco Teórico¹⁶⁴

El objetivo general de la política es lograr una condición de salud oral sostenible a través de la promoción y generación de prácticas sociales protectoras, soportadas social y culturalmente; mediante el abordaje de los determinantes sociales y el fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía para la protección de la salud oral de la población, que garantice el acceso y calidad en la atención en los servicios de salud del Distrito Capital.

La política integra las líneas estratégicas de acción con sus objetivos en cuatro ejes estructurales, como son:

- Primer Eje. Gestión de la Política de Salud Oral.
- Segundo Eje. Modelo de Gestión y Atención de los Servicios de Salud Oral.
- Tercer Eje. Fortalecimiento de la Gestión del Talento Humano Odontológico.
- Cuarto Eje. Producción y Circulación de Conocimiento.

7.7.2 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política Distrital de Salud Oral para Bogotá con participación Social no ha sido adoptada mediante acto administrativo. La formulación del documento técnico se hizo para la vigencia del decenio 2011-2021.

¹⁶⁴ SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. Documento de formulación de la Política Distrital de Salud Mental 2015-2025.

7.7.3 Problemática¹⁶⁵

Dentro de las problemáticas generales planteadas por el documento de política y que recogen la intención de la formulación de sus ejes estructurales están:

- El riesgo para la salud oral encontrado en los determinantes socio-culturales: condiciones de vida en pobreza, bajo nivel educativo, falta de creencias, tradiciones y cultura de salud oral.
- Frecuencia y severidad de problemas de salud oral con mayor presencia en aquellos grupos humanos que viven en condiciones social y económicamente más adversas.
- La salud oral no es reconocida como un bien social deseable teniendo en cuenta que los individuos adecúan sus expectativas de salud oral a las condiciones sociales,

materiales, culturales y morales en que se desarrollan sus proyectos vitales.

- La precarización del proceso de institucionalización de la salud oral en su conjunto, reflejada por ejemplo en la limitación de los recursos para responder a las demandas y necesidades existentes.
- Atención de salud deficiente y desigual.
- Tendencias cambiantes de las enfermedades bucodentales.
- Aumento en los costos y la reducción de la inversión en Programas de Salud Pública Bucodental.
- Factores de riesgo comunes en las enfermedades bucodentales y las crónicas, como la Diabetes Sacarina, las Cardiopatías, los Accidentes Cerebrovasculares y resultados adversos del embarazo.

7.7.4 Línea Base

Dentro de los antecedentes del documento de política se menciona la implementación de las Estrategias de Promoción de la Salud Oral en diferentes ámbitos de la vida cotidiana como en la familia, colegios distritales, jardines infantiles, casas vecinales, comedores comunitarios, FAMIS y HOBIS, instituciones de protección y atención para niños, niñas, adolescentes y persona mayor, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y espacios laborales del sector informal.

Sin embargo, no se presenta ningún diagnóstico ni línea de base que refleje datos de esa situación para que apartir de ellos la política pudiera formular sus metas y conocer un punto de partida claro y medible.

En términos cualitativos se presenta a la hora de formular la política un avance en la

¹⁶⁵ SECRETARÍA DE SALUD. Política de Salud Oral con participación Social en Bogotá para el decenio 2011-2021.

formulación participativa de las Guías de Práctica Clínica de Caries, Enfermedad Gingival, Cirugía Básica, Enfermedad Pulpal y Periapical, instrumento para la historia clínica, Guías de Atención en Salud Oral para Gestantes, Guía de Bioseguridad, Guía de Atención en Salud Oral para el Paciente Sistémicamente Comprometido, Guía de Odontopediatría y Guía de Higiene Oral.

Dentro del diagnóstico presentado se resalta la obsolescencia de muchos de los datos presentados para ser tomados como línea de base de la política. Claramente esto se debe a que la política fue formulada en el año 2009, lo cual conlleva a la necesidad de actualizar y evaluar la pertinencia de la información presentada. Parte de la información utilizada como línea de base es:

- Proyecciones de población de Bogotá, 2005-2015.
- Pirámides Poblacionales de Bogotá, años 2000 y 2010 ECVB 2007.
- Cobertura de afiliación al SGSSS.
- Indicadores básicos del Subsistema de Vigilancia Epidemiológica de la Salud Oral (SISVESO) de la Secretaría Distrital de Salud.
- Tercer Estudio Nacional de Salud Bucal (ENSAB III) realizado en 1998.
- Investigación realizada por parte de las ESE de Bogotá, en el marco del Plan de Atención Básica en Salud Oral, 2004.
- Identificación de hábitos de higiene oral, según frecuencia de uso por etapas del ciclo vital. SISVESO, 2009
- Frecuencia de visita al servicio de odontología menores de 9 años en Bogotá, 2007
- Frecuencia de visita al servicio de odontología, por etapa
- Frecuencia de uso de elementos de higiene oral, 2007
- Índice de placa bacteriana (Silness & Loe modificado) por etapa del ciclo vital, SISVESO 2009
- Prevalencia de Caries Dental e Índice COP-D en Bogotá y Colombia en los tres Estudios Nacionales de Salud Oral
- Índice COP-D, según grupos de edad y mujeres gestantes, SISVESO 2007
- Lesión de mancha blanca y café en Bogotá por ciclo vital, 2009
- Caries Cavitacional en Bogotá por ciclo vital, 2009
- Prevalencia de Enfermedades Periodontales, por etapas del ciclo vital. SISVESO, Bogotá, 2009
- Prevalencia de Fluorosis en Población Centinela, SISVESO, Bogotá, 2009

7.7.5 Normatividad Asociada¹⁶⁶

El marco normativo de la formulación de la política estuvo compuesto por las siguientes normas:

- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Leyes 10 de 1990, 100 de 1993, 1122 de 2007 y 715 de 2001, desarrollan los fundamentos que rigen el Sistema General de Seguridad Social en Salud y determinan su dirección, organización y funcionamiento, normas administrativas, financieras, de control y las obligaciones que se derivan de su aplicación.
- Resolución 412 de febrero 25 de 2000, estableció las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda inducida de obligatorio cumplimiento y se adoptaron las normas técnicas y guías de atención, para el desarrollo de las acciones de protección específica y detección temprana, así como para la atención de las enfermedades de interés en salud pública.
- Acuerdo 08 del 29 de diciembre de 2009, de la Comisión de Regulación en Salud, CRES, mediante la cual se aclaran y actualizan integralmente los Planes Obligatorios de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado.
- Resolución 1101 de noviembre de 2009. Por la cual se establece la Alianza por la Salud Pública.
- Decreto 190 de 1995 del Ministerio de Salud, se refiere a los convenios docente asistenciales que se podrán establecer, con la participación de las entidades educativas universitarias autorizadas por la Ley 30 de 1992, por las entidades educativas de carácter formal o no formal contempladas en la Ley 115 de 1994 y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud legalmente reconocidas.
- Carta de Brasilia sobre salud bucal en las Américas.

7.7.6 Soportes de la Construcción de la Política¹⁶⁷

El documento de política no presenta información respecto al proceso de agenda pública desarrollado para la convocatoria de actores interesados y vinculados a la formulación de la política.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Ibid.

7.7.7 Plan de acción

El documento de política presenta unas líneas de acción y estrategias de forma muy general que requieren de ajuste y especificación. No es posible identificar acciones concretas que expresen claramente las actividades desarrolladas para la implementación de la política.

7.7.8 Metas e indicadores

El documento de política no presenta tampoco metas ni indicadores que permitan establecer lo que busca alcanzar su formulación en el corto, mediano y largo plazo. Las únicas metas existentes y que podrían relacionarse con la implementación de la política son las presentadas en el siguiente cuadro, sin embargo, estas metas sólo hacían parte del Pla de Desarrollo de Bogotá Humana, por tanto, reflejan la armonización de este instrumento con la política, mas no la ejecución y los resultados de esta.

Cuadro 12. Metas de proyecto de inversión Bogotá Humana.

Proyecto de Inversión/vigencia	Metas de Política	Línea de Base	Presupuesto Programado	Presupuesto Ejecutado
Aseguramiento Universal en Salud - 874 / 2012-2016	Incrementar al 25% la atención de primera vez en salud oral de los niños, niñas y jóvenes menores de 19 años en el Distrito Capital, al 2016.	14,2% 31Dic./2010	\$ 0	\$ 0
Salud para el Buen Vivir - 869 / 2012-2016	Canalizar a los servicios de salud preventivos y curativos, el 100% las personas detectadas en los territorios de salud, con necesidades en salud oral.	129.991 escolares participantes según reporte ESE,2011	\$ 23.478.854.535	\$ 20.075.873.339

Fuente: SDS. 2016.

7.7.9 Análisis Financiero

Como se presenta en el cuadro anterior, la política no tuvo presupuesto destinado específicamente para su implementación. El presupuesto asignado estuvo directamente relacionado con un proyecto de inversión de la Bogotá Humana que consistía en “Canalizar

a los servicios de salud preventivos y curativos, el 100% las personas detectadas en los territorios de salud, con necesidades en salud oral”.

7.7.10 Enfoques¹⁶⁸

Para el campo de la salud oral el enfoque diferencial se materializa en una orientación de política que incluya acciones afirmativas diseñadas y adecuadas según las particularidades de grupos poblacionales. Los Planes locales, las redes de servicios, los procesos de promoción y atención integral deben ser sensibles a estas realidades y responder de manera pertinente a las necesidades diferenciales; parte de esta tarea pasa por reconocer las relaciones entre la construcción de estas identidades y los determinantes socioeconómicos de la salud oral. Esta política toma en consideración particularmente a las personas en situación de discapacidad, población indígena y población en situación de desplazamiento por causa de la violencia política.

Por otra parte, la Política de Salud Oral de Bogotá asume de forma consistente como opción, el enfoque de derechos y parte de comprender y enfrentar las difíciles condiciones existentes para resolver los problemas de exclusión, inequidad y profundización de la pobreza extrema. Este es quizá el principal argumento por el cual la Política en Salud Oral toma esta alternativa. En este contexto, las inequidades sociales se traducen necesariamente en desigualdades en salud.

7.7.11 Modelo de Operación¹⁶⁹

Para la implementación de la política se asume como responsable al Subsistema de Vigilancia Epidemiológica de la Salud Oral (SISVESO) de la Secretaría Distrital de Salud. Esto debido a que es la única instancia u organismo mencionado dentro de su formulación. Sin embargo, es necesario aclarar y definir si este Subsistema responde a la política como una instancia coordinadora o sólo como un sistema de la información generada sobre la salud oral en la ciudad.

7.7.12 Evaluaciones

Hasta el momento la política no ha contado con ningún proceso de evaluación.

¹⁶⁸ Op. Cit.

¹⁶⁹ Op. Cit.

7.7.13 Análisis Actual de la Política

Como se ha mencionado en algunas apreciaciones hechas en el capítulo, es necesario hacer un ajuste a la formulación de la estructura de la política con el fin de hacerla más práctica y darle facilidades a su implementación, seguimiento y evaluación.

Teniendo en cuenta la vigencia de la política (2011-2021) y el momento clave en el que se encuentra, es decir, la mitad del tiempo de su ejecución, es conveniente detenerse y revisar los pros y contras de lo formulado en los años 2009 y 2010, los cambios que hayan podido presentar los eventos problemáticos que dieron origen a su formulación, los actores que podrían ser estratégicos en este momento y que no fueron tenidos en cuenta en ese entonces, y los aspectos que definitivamente requieren ser modificados, eliminados o incluidos dentro de la política. Por ello, el paso a seguir recomendado es el desarrollo de una evaluación que permita identificar cómo se formuló la política, cuáles fueron sus vacíos, cuáles son los cuellos de botella que esto ha generado y por tanto cuál es la recomendación para reformular una política integral que responda adecuadamente a la problemática de salud oral en la ciudad.

El resultado de esta evaluación por tanto, deberá conducir a la correcta y coherente formulación de una estructura de política que permita comprender, implementar y hacer seguimiento a unas metas e indicadores que provengan de un claro accionar originado en estrategias, ejes y objetivos construidos adecuadamente. Lo ideal será llegar al punto de formular metas a corto, mediano y largo plazo que puedan ser medidas mediante indicadores de gestión, resultados e impacto que puedan alimentar un plan de acción consistente que sea la carta de navegación para las metas y los proyectos formulados en cada administración y Plan de Desarrollo vigente en la ciudad, los cuales deberán armonizarse a lo formulado y adoptado mediante la política como sombrilla y orientadora de las necesidades en salud oral para todos los habitantes de Bogotá.

Siguiendo esta recomendación se dará respuesta adecuada a lo planteado en el documento de política que refleja adecuadamente la importancia y la falta de reconocimiento de un tema tan importante como la salud oral en la ciudad: *“los servicios de salud oral se constituyen en un buen referente para evaluar el desempeño en equidad de un sistema de salud. (...) se trata de patologías crónicas que demandan un proceso de adherencia prolongado a los servicios, a pesar que en la mayoría de los casos, estas no representan un riesgo inminente para la vida; se trata de problemas que aunque generalizados presentan una frecuencia y severidad mayor en aquellos grupos humanos que viven en condiciones social y económicamente más adversas.”*

Por otra parte, el documento de política plantea que *“Históricamente en el Sector Salud la participación se ha entendido como la posibilidad de escuchar las opiniones de los individuos,*

solicitar información de éstos, o su vinculación a las tareas organizativas y administrativas de los servicios. Es fundamental en el caso de la salud oral incorporar una visión más amplia y política de la participación en el sentido de garantizarle a la población su vinculación activa en la toma de decisiones incluyéndola en tareas de diseño, planeación, implementación y seguimiento de la Política. Adicionalmente, la acción colectiva que oriente la Política debe ser capaz de garantizar el Derecho a la Salud Oral.”

Respecto a lo anterior, se recomienda que la reformulación o ajuste de la política haga inherente a toda su formulación el tema de participación social. La participación hace parte integral de todo el ciclo de política pública y de todas las políticas públicas distritales. Por tanto, incluir la participación social con relevancia dentro del nombre de la política puede llevar a duplicar lo formulado en otras como la Política de Participación en Salud del mismo sector y que fue formulada en el año 2010, así como la Política de Participación Incidente del Sector Gobierno formulada en el 2011; la cual, como ya se mencionó en un capítulo anterior de este diagnóstico, debe ser la única que por misionalidad del Sector, dé los lineamientos para la participación en todos los demás sectores y por ende en todas las demás políticas.

7.8 Política pública: cero indiferencia con la mortalidad materna y perinatal

7.8.1 Marco Teórico¹⁷⁰

La política tiene como objetivo general garantizar la calidad de vida y salud de la mujer gestante, el recién nacido y sus familias a través de la estrategia promocional teniendo en cuenta procesos de atención, prevención, promoción y sociales, desde los diferentes ámbitos en donde se desarrolla su vida cotidiana, que activen la solidaridad, la equidad, la igualdad y la defensa de la vida con la cooperación de saberes, experiencias y acciones de todos los actores sociales.

Sus objetivos específicos son:

1. Consolidar redes de servicios y redes sociales para facilitar el acceso al sistema de salud, la calidad de la atención, así como el desarrollo de corresponsabilidad, de participación y de construcción conjunta de iniciativas que promuevan la salud de las mujeres gestantes, los recién nacidos y sus familias.

¹⁷⁰ SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD. Documento de formulación de la Política Pública Cero Indiferencia con la Mortalidad Materna y Perinatal.

2. Generar abogacía y movilización social con organismos de cooperación internacional, sociedad civil, universidades y asociaciones científicas, para el desarrollo de estrategias y acciones sostenidas en favor de la población materna e infantil.
3. Fortalecer la vigilancia y control y la vigilancia epidemiológica de la mortalidad materna y perinatal para el mejoramiento continuo de la atención a la mujer gestante y al recién nacido.
4. Promover en la comunidad el sentido de responsabilidad frente a la salud de los recién nacidos y las mujeres y familias gestantes mediante procesos que permitan su empoderamiento.

La implementación de la política se orienta por tres líneas estratégicas: Promoción de la salud materna y perinatal, Acceso de la familia gestante y Calidad en los servicios de salud.

7.8.2 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política Pública Cero Indiferencia con la Mortalidad Materna y Perinatal no ha sido adoptada mediante acto administrativo. La formulación del documento técnico tampoco tiene una vigencia establecida.

7.8.3 Problemática¹⁷¹

Dentro de las problemáticas generales planteadas por el documento de política y que recogen la intención de la formulación de sus líneas estratégicas están:

- Reducir la mortalidad materna, teniendo en cuenta que en este evento se reflejan condiciones de iniquidad, desigualdad e inaccesibilidad al sistema de salud y por consiguiente expresa el no respeto de los derechos humanos ni de los sexuales y reproductivos.
- Por cada muerte materna se producen 135 enfermedades tales como prolapso uterino, fístulas, incontinencia o dispareunia.
- No se encuentran datos de cuantas afecciones como retardo mental, defectos de tubo neural y parálisis, entre otros, son ocasionados por baja calidad en el control prenatal y en la atención del parto, hecho preocupante si se tiene en cuenta la alta tasa de mortalidad neonatal y perinatal.

¹⁷¹ SECRETARIA DE SALUD. Política de Salud Oral con participación Social en Bogotá para el decenio 2011-2021.

- Una muerte materna impacta no solo a la sociedad sino que además tiene efectos negativos sobre la estructura familiar, quedando en grave desprotección los niños y niñas.
- Las muertes maternas ocurren con mayor frecuencia entre la población pobre, con escasos recursos económicos y bajo nivel educativo, generándose adicionalmente repercusiones familiares y sociales, así como discapacidades inaceptables en la madre y el recién nacido. Por consiguiente, la incidencia de la muerte materna esta directamente relacionada con los derechos de la mujer y de las comunidades en que viven.
- Muchas de las muertes perinatales se deben a que la madre no es cuidada de buena forma durante el embarazo y el parto se produce sin preparación previa y en condiciones precarias.

7.8.4 Línea Base

Los datos tenidos en cuenta dentro del diagnóstico de la formulación de la política se refieren a:

- Mortalidad materna e infantil Bogotá D.C. 1999 – 2004.
- Causas de mortalidad materna Nacional y Bogotá D.C. 2004.
- Bogotá defunciones fetales por tiempo de gestación, según grupos de causas de mortalidad 2004.

7.8.5 Normatividad Asociada¹⁷²

El marco normativo de la formulación de la política estuvo compuesto por las siguientes normas:

- La ley 10 de 1990 establece la organización de los servicios de salud que se prestan en los municipios; niveles y grados de complejidad para las instituciones prestadoras de servicios de salud; la organización y establecimiento de modalidades y formas de participación comunitaria en la prestación de servicios de salud.
- La Resolución 1531 de 1992 del Ministerio de Salud, sobre derechos de salud de las mujeres, contiene los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, tales como el derecho a decidir sobre aspectos que afectan su salud, su vida, su cuerpo, su sexualidad, a nivel individual, comunitario e institucional; el derecho a una maternidad feliz, es decir, una maternidad acompañada, deseada, libre, decidida, sin

¹⁷² Ibid.

riesgos.

- Ley 100 de 1993 de la Presidencia de la República de Colombia, mediante la cual se crea el Sistema General de Seguridad Social Integral.
- La Resolución 3997 de 1996 el Plan de Atención Básica (PAB), que hace referencia al conjunto de actividades, intervenciones y procedimientos de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.
- El Decreto 2174 de 1996 a través del cual se organiza el Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad.
- La Resolución 3997 de 1996 acciones de promoción y prevención, reglamenta las actividades de promoción en salud y prevención de la enfermedad.
- La Resolución 4298 de 1996 plan de atención básica – PAB define el conjunto de actividades, intervenciones y procedimientos de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.
- El Acuerdo 77 de 1997, define la forma y condiciones de operación del Régimen Subsidiado del SGSSS, para la selección de nuevos afiliados.
- El Decreto 812 de 1996, por el cual se modifica la estructura y se establecen los objetivos y funciones de las dependencias de la Secretaría Distrital de Salud.
- La Ley 344 de 1996, dicta normas tendientes a la racionalización del gasto público, con el objeto de disminuir el gasto y reasignar recursos hacia sectores definidos como deficitarios.

- El Decreto 806 de 1998. El Fondo Financiero Distrital con fondos del subsidio a la oferta contrata con las Empresas Sociales del Estado y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud privadas la prestación de servicios de salud para la población participante vinculada sin capacidad de pago.
- Ley 715 de diciembre de 2001 deroga la ley 60 de 1993 y se dictan normas orgánicas en materia de recursos, competencias y disposiciones para la organización de los servicios de educación y salud.
- Resolución 412 de 2000 del Ministerio de Salud, en la que definen las guías y normas para la atención.

7.8.6 Soportes de la Construcción de la Política¹⁷³

El documento de política no explica detalladamente como se surtió el proceso de agenda pública y de formulación de su estructura; sin embargo, se presentan las tres dimensiones sobre las cuáles se construyó y se desarrolló el proceso.

- Dimensión simbólica: contempla el reconocimiento del sujeto en su construcción social e histórica, teniendo en cuenta los significados que los grupos sociales generan

¹⁷³ Ibíd.

alrededor de la maternidad, de los derechos sexuales y reproductivos a partir de diferentes perspectivas de abordaje, principios que orientan la política, invitando al ciudadano a reconocer en su vida cotidiana los vínculos que construye con las mujeres gestantes, las representaciones de vida, cuidado, afecto, participación social y las relaciones que teje en su espacio local y social como actores sociales aportando en los procesos de participación, organización, ciudadanía, democracia y cultura.

- Dimensión estructural: contempla el marco situacional de lo que han sido los acuerdos, conferencias y pactos internacionales que hace un llamado a lo injusto de la mortalidad materna y perinatal y a convocar compromisos y voluntad política para la equidad y la justicia, en el marco de los derechos sexuales y reproductivos en especial de aquellas en condiciones de mayor vulnerabilidad, así como la situación en términos de oferta y demanda y del perfil epidemiológico.
- Dimensión de la acción: para el desarrollo de esta política el marco de acción fue la estrategia promocional de calidad de vida y salud y sus esferas: Individual, Colectiva, Institucional y Subjetiva.

7.8.7 Plan de Acción

Las acciones presentadas por la política pueden clasificarse así:

Regulatorias-normativas

- Establecimiento de convenios de cooperación técnica interagencial para apoyar la abogacía, la exploración de métodos, investigaciones y enfoques, en salud materna y perinatal; específicamente con UNICEF en el fortalecimiento de Redes Sociales Materno – Infantiles y en el desarrollo de iniciativas a favor de la maternidad y la infancia, con el UNFPA en la validación y difusión de estrategias masivas y alternativas, así como en la reproducción de material de apoyo y capacitación y en la adquisición de insumos en salud sexual y reproductiva; y con la OPS-OMS en la vinculación como Centro Asociado al Centro Latinoamericano de Perinatología (CLAP) para el desarrollo de investigaciones multicéntricas, el diseño e implementación de guías basadas en la evidencia y en la adaptación en nuestro medio de las tecnologías perinatales.
- Definición de lineamientos de contratación para la atención integral de mujeres gestantes y recién nacidos en las Empresas Sociales del Estado (ESE) y Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), observando los principios de corresponsabilidad, universalidad, integralidad, longitudinalidad, primacía de lo social y transparencia, y se definirán los lineamientos, instrumentos y procedimientos para el seguimiento y auditoría a la contratación.

Organizativas- cambios institucionales

- Ejercicio de ciudadanía: fortalecimiento de la participación y la organización social para el desarrollo de habilidades y competencias en salud materna infantil con la activación de grupos de apoyo social.
- Desarrollo de 20 redes sociales en salud materna infantil para el distrito capital en la gestión local de la salud pública a través de tres componentes:
 - Coordinación y articulación: Se refiere a las acciones de articulación y coordinación originadas en los espacios formales y naturales de encuentro de los diferentes actores relevantes para cada una de las redes y teniendo en cuenta sus nodos.
 - Movilización social que genera, la vinculación progresiva y comprometida de los actores sociales, claves para el desarrollo de la salud materna infantil permitiendo movilizar de forma masiva la red social.
 - Construcción de conocimiento como un proceso que invita a pensar, comprender y reflexionar en torno a los significados de procreación y nutrición como ejes metafóricos que convocan a amplificar la mirada de la salud materna infantil, redefiniendo concepciones que un grupo social tiene en torno de la gestación, la crianza, la sexualidad, la corporalidad, la reproducción, la construcción de afectividad y cuidado, entre otros. Se realizara a través de metodología de diálogos sociales con enfoque apreciativo, grupos focales lecturas contextuales.
- Estrategia social para la identificación, canalización y acompañamiento de mujeres gestantes y recién nacidos, inscritas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el régimen contributivo, subsidiado o como participantes vinculadas, que no hayan asistido a los servicios de salud, que presenten signos de alarma o que habiendo asistido no estén adheridas al programa de control prenatal o de crecimiento y desarrollo para el caso de la población infantil.
- Coordinación de todos los planes de beneficio del sistema de salud y el plan obligatorio de salud subsidiado y contributivo (POS), y el plan de atención básica (PAB) y de los proyectos ejecutados por las Alcaldías Locales (UEL), dirigidos a la salud materna y perinatal, articulando los planes, estrategias, acciones y contextos donde se desarrolla la vida cotidiana de las familias gestantes y sus recién nacidos.
- Fortalecimiento de las redes de servicio materna perinatales de las ESEs como una estrategia de trabajo en el que un conjunto organizado de entidades e instituciones, de organizaciones sociales, y de mujeres y hombres, con misión, visión, objetivos comunes, que se articulan en función de favorecer la calidad de vida y el bienestar de la madre, el recién nacido y su familia.
- Fortalecer las estrategias en salud materna-infantil Atención Integral de Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI), instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia (IAMI) y de Instituciones Amigas de la Familia Gestante y la Infancia (IAFI), y su articulación con la red social materna infantil.

Financieras – recursos asociados

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

- Mejoramiento de los servicios materno perinatales en instituciones públicas para proporcionar cuidados obstétricos esenciales apoyando a las instituciones de la red pública, a través de proyectos de inversión para mejoramiento de las condiciones de la Infraestructura física, la adquisición y reposición de tecnología biomédica, garantizar la suficiencia de recurso humano para el servicio, favorecer la educación continuada y se realizará asesoría personalizada con especialistas en ginecología y pediatría, mediante visitas de acompañamiento para identificar necesidades en los servicios materno perinatales y mejoramiento de procesos de atención, en cada una de las 21 ESE, que atienden gestantes.

Informativas – formativas

- Desarrollo de estrategias de información y comunicación para promover el embarazo deseado, el ejercicio de ciudadanía, la identificación de signos de alarma y la socialización de rutas de acceso al sistema de salud.
- Educación a las mujeres gestantes, familias y comunidades para garantizar a las mujeres la elección de sus propias alternativas procreativas y anticonceptivas y proporcionar información adecuada que favorezca la toma de decisiones en lo referente a su salud, en especial la salud sexual y reproductiva y, por consiguiente, ejercer sus derechos.
- Rutas para la atención: Realización de rutas amigables al servicio de salud para el conocimiento de los pasos decisivos en el acceso al servicio, construidas a través de circuitos de reconocimiento con las mujeres gestantes, cuidadores y familias, y con la participación de organizaciones comunitarias, sectores sociales y decisores políticos locales y distritales.
- Definición de un paquete para la atención integral de mujeres gestantes, de mujeres lactantes y neonatos que corresponda al modelo de *Atención Primaria en Salud*, adoptada en el Distrito Capital por el actual Plan de Gobierno Distrital 2004 - 2008, que incluya la aplicación del *curso para la maternidad y paternidad* con el fin de favorecer la participación en la crianza, el vínculo afectivo, la reducción de la violencia intrafamiliar y el empoderamiento de los procesos gestacional, del parto, puerperio y lactancia, reconociendo signos y síntomas de alarma, y la implementación de la *guía de control prenatal y detección de factores de riesgo*, favoreciendo la exigibilidad del derecho a una atención de calidad, así como para el seguimiento, la referencia y contrareferencia según necesidades específicas.
- Fomento de prácticas beneficiosas y basadas en la evidencia promovidas por el CLAP desde el 2003 y por la OPS-OMS desde el año 2002, como el alumbramiento activo, el tratamiento antibiótico de la bacteriuria asintomática, el uso de antibióticos para la ruptura prematura de membranas antes del trabajo de parto, la profilaxis con antibióticos en mujeres con cesárea, el uso de corticoides antes del parto prematuro, la terapia con sulfato de magnesio en eclampsia, el suplemento de hierro, calcio y folatos, el apoyo social durante el trabajo de parto, el fomento del método Madre

Canguro, el suplemento de vitamina A en lactantes de muy bajo peso al nacer, la eliminación de la episiotomía de rutina, el fomento de la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad, y la asistencia del parto por personal calificado.

7.8.8 Metas e Indicadores

El documento de formulación de la política presenta las siguientes metas a alcanzar con su ejecución; sin embargo, no se especifica la periodicidad de medición de estas metas y tampoco se conocen avances o retrasos medidos con indicadores producto de su seguimiento.

Cuadro 15. Metas de política inscritas en el documento marco

Metas de política inscritas en el documento marco
1. Reducir la Mortalidad Materna a menos de 55 por 100.000 nacidos vivos.
2. Reducir la mortalidad perinatal evitable en un 50%
3. Reducir la mortalidad infantil a menos de 12 por 1.000 nacidos vivos.
4. Reducir en un 17% los nacimientos en adolescentes.
5. Eliminar los casos de transmisión vertical de VIH/SIDA en nacimientos ocurridos en partos institucionales

Fuente: SDS 2016.

Las metas presentadas en el siguiente cuadro y que han sido objeto de seguimiento son las que hicieron parte de proyectos de inversión de Bogotá Humana y que se armonizaron con la política. Es necesario por tanto construir o hacer seguimiento a lo ya construido en cuanto a metas de política.

Cuadro 16. Metas de proyecto de inversión Bogotá Humana.

Proyecto de Inversión/vigencia	Metas de Política	Línea de Base	Presupuesto Programado	Presupuesto Ejecutado
Salud para el Buen Vivir - 869 y Redes para la salud y la vida - 876 / 2012-2016	Reducir a 31 por 100.000 nacidos vivos la razón de mortalidad materna, en coordinación con otros sectores de	39 muertes a diciembre 2011 dato preliminar estadísticas vitales, razón de mortalidad materna 36,7	\$ 24.396.395.351	\$ 13.987.985.781



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

	la Administración Distrital, al 2016.	por 100.000 nacidos vivos		
Salud para el Buen Vivir - 869 y Redes para la salud y la vida - 876 / 2012-2016	Reducir la razón de mortalidad perinatal a 15 por 1.000 nacidos vivos, en coordinación con otros sectores de la Administración Distrital, a 2016.	1,620 muertes adiciembre 2011 preliminar estadísticas vitales, razón 15,3 por 1000 Nacidos Vivos	\$ 20.800.271.711	\$ 17.557.932.080
Salud para el Buen Vivir - 869 / 2012-2016	Reducir a 8 por 1.000 nacidos vivos la tasa de mortalidad infantil, en coordinación con los demás sectores de la Administración Distrital, al 2016.	11,4 por 1.000 nacidos vivos 2011 preliminar	\$ 1.467.214.327	\$ 1.467.214.327
Salud para el Buen Vivir - 869 / 2012-2016	Reducir en 20% la transmisión materno perinatal del VIH, al 2016	2,5 X 100.000 nacidos vivos el Régimen Subsidiado y participantes vinculados	\$ 5.095.948.719	\$ 2.936.103.907
Salud para el Buen Vivir - 869 / 2012-2016	Reducir al 30% los embarazos en adolescentes entre 15 y 19 años, en coordinación y con el apoyo de los demás sectores de la administración distrital, a 2016.	19.003 nacidos en Bogotá D.C.	\$ 17.994.270.555	\$ 8.723.152.809

Fuente: SDS 2016.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

7.8.9 Análisis Financiero

De acuerdo a la información suministrada por la SDS, las metas formuladas en la política no contaron con asignación presupuestal. La asignación se hizo en las metas de los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo pasado que se articularon con la implementación de la política. Se resalta que 3 de las 5 metas articuladas con la política tuvieron una ejecución presupuestal de sólo 50%.

7.8.10 Enfoques¹⁷⁴

La formulación de la política se orientó bajo los siguientes enfoques:

- Enfoque Familiar. Desarrollar un enfoque familiar conlleva a comprender la familia como un constructo cultural, constituido por valores sociales, tradicionales, religiosos y políticos, puesto en acción por sus miembros en la medida en que la forma que adquiere la familia, así como el estilo de relación entre las personas que la componen y las posturas políticas y religiosas inherentes a su constitución, son todas establecidas por el medio cultural. Se busca vincular y brindar atención al grupo familiar, grupos institucionales para la referencia y contrarreferencia e integración en la atención, lo que favorece la salud materna al reducirse los riesgos psicosociales, los sesgos de información, mejorándose la calidad en la atención y favoreciéndose el empoderamiento y la toma de decisiones en favor de la mujer gestante y del feto o recién nacido.
- Ciclo vital. Una mirada del ciclo vital en las ciencias de la salud, sugiere poner de relieve la perspectiva temporal y social examinando retrospectivamente las experiencias de vida de una persona, de un cohorte o de varias generaciones para encontrar las claves de las características de sus estado de salud o enfermedad, reconociendo que las experiencias pasadas y presentes están determinadas por el entorno social, económico y cultural. El ciclo vital se relaciona con la calidad de vida de la población convocando una mirada del sujeto desde su carácter social, biológico, político y su determinación histórica. Propende por el desarrollo de autonomía y ciudadanía.
- Enfoque promocional. El enfoque promocional de la calidad de vida y salud es un instrumento estratégico que plantea, en primer lugar, el imperativo de comprender y dimensionar toda la complejidad de causas conocidas y determinantes explicativos de los problemas que atentan contra la calidad de vida y salud de las personas y colectividades, y su impacto desigual entre la población.
- Perspectiva de género. La categoría género tiene una relación directa con la Salud Sexual

¹⁷⁴ Op. Cit.

y Reproductiva en tanto las construcciones simbólicas de femenino y masculino se fundamentan en interpretaciones, valoraciones y asignaciones sociales de las diferencias orgánicas entre los sexos, las cuales han generado distorsiones de la realidad y relaciones inequitativas que lesionan el ejercicio de los derechos humanos, la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo de hombres y mujeres.

- Atención Primaria en Salud con Enfoque Familiar y Comunitario. Busca explicar el proceso de salud enfermedad como el producto de la interacción de los procesos orgánicos, psicológicos, los roles sociales y las relaciones de las personas con el ambiente natural y

cultural, en donde todas las condiciones que rodean a las personas tienen una significación, en este sentido el oficio, la dedicación especial o la función que mayor peso tenga tendrá mayor impacto en la persona.

- Perspectiva de derechos y de los derechos sexuales y reproductivos. Para entender lo que son los derechos, hay que partir del hecho de que son derechos humanos que surgen de la dimensión jurídica natural de la persona, es decir que son inherentes (pertenecen a cada ser humano), esenciales (constituyen la naturaleza del ser), inalienables (no son trasferibles ni objeto de renuncia), universales (pertenecen a todos los individuos), interdependientes (todos son importantes y están conectados, por lo que al afectar uno se afectan los demás, e indivisibles (su reconocimiento debe ser a la totalidad de los derechos).

7.8.11 Modelo de Operación¹⁷⁵

Dentro de las herramientas técnicas y metodológicas tenidas en cuenta para la implementación de la política se consideraron los Comités de vigilancia en salud pública, como espacio para el análisis de la mortalidad materna y perinatal con la participación activa de cada una de las entidades aseguradoras y prestadoras de servicios de salud involucradas en el evento. Los comités de vigilancia epidemiológica están normados en el decreto 1562 de 1984 del Ministerio de Salud, mediante el cual se establece la necesidad de disponer de un proceso regular y continuo de observación e investigación de los principales eventos en salud pública.

Así mismo, se cuenta con los nodos de soporte a la red conformados por Comité Directivo Ampliado de la SDS, Comité de Gerentes de ESEs, Grupo Funcional de la SDS de la Red Materna y Perinatal, Subredes de atención, COVEs, referentes de salud sexual y reproductiva, coordinadores del SIP, coordinadores de la red social materna e infantil, y representantes de ARS, EPS, ESEs e IPS.

¹⁷⁵ Op. Cit.

7.8.12 Evaluaciones

Hasta el momento la política no ha contado con ningún proceso de evaluación.

7.8.13 Análisis Actual de la Política

La formulación de la política contiene una estructura definida hasta la definición de metas, sin embargo, éstas carecen de información relacionada con su periodicidad de medición, así como de indicadores que sean utilizados para medir sus avances o atrasos. Por tanto, una revisión de la política requiere de retroalimentar esta estructura y de complementar los aspectos faltantes.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la política fue formulada siguiendo claramente los lineamientos de una administración pasada como fue Bogotá Sin Indiferencia, y que por tanto lleva más de 10 años vigente, se recomienda antes de cualquier ajuste, hacer una evaluación que permita identificar entre otros, necesidades de ajuste de lo formulado teniendo en cuenta que con el tiempo, la problemática ha tenido que sufrir importantes cambios, actuales cuellos de botella entre la realidad actual y lo formulado en ese entonces, posibilidades de incluir actores relevantes actualmente, y resultados o incluso impacto de las acciones que se hayan ejecutado con el accionar de la política.

Dentro del análisis que se lleve a cabo para evaluar la política debe tenerse en cuenta la necesidad de ajustarla como una política intersectorial donde la corresponsabilidad en formulación, implementación y seguimiento la tengan los sectores de Salud, Mujer e Integración Social.

Esta recomendación se fundamenta en los siguientes hechos:

1. Desde la formulación de la política, su estructura y propósito se relacionó y vinculó con la Política de Infancia y Adolescencia, por lo que sus acciones y seguimiento necesitan estar articulados.
2. La formulación, enfoque y concepción de la política se relaciona directamente con la Política Pública de Mujer y Equidad de Género al estar orientada por principios relacionados con garantizar el derecho a la salud de la mujer, lograr que las niñas tengan igualdad de oportunidades en educación, nutrición y salud, para que alcancen unas condiciones de madurez física y emocional antes de ser madres, así como aumentar la información para que la mujer y su pareja puedan tomar decisiones acertadas que les faciliten el control sobre su vida reproductiva, respetar

- la privacidad, la dignidad y la confidencialidad de las mujeres, entre otros.
3. El hecho de que la política se enfoque en el principio centrado en las familias para ser dirigida hacia las necesidades tanto de la mujer y su hijo como de su pareja, hace que esta política tenga un alto componente social y poblacional, lo que implica que el acompañamiento par su reformulación o ajuste tiene una alta necesidad de contar con un lineamiento diferencial y poblacional.
 4. Respecto a la anterior observación, el objetivo de la política presenta claramente el alto componente poblacional al plantearse la necesidad de garantizar la calidad de vida y salud de la mujer gestante, el recién nacido y sus familias.
 5. Las tres líneas estratégicas de la política demuestran la necesidad de integrar esfuerzos intersectoriales para su implementación y seguimiento. Es claro que la promoción de la salud materna y perinatal, el acceso de la familia gestante y la calidad en los servicios de salud abarcan las misionalidades de estos tres sectores.

Por último, es importante recomendar que la reformulación o ajuste de la política se involucre con la formulación de la Política de Salud Sexual y Reproductiva, al compartir ambos aspectos relacionados con Salud Reproductiva. Si bien la Política de Sexualidad busca ser formulada con una visión integral que demuestre un amplio espectro de la temática, no se podrá desconocer el componente biológico, reproductivo y de salud sexual, el cual involucra directamente a las mujeres gestantes y sus eventualidades.

8 SECTOR CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

8.1 *Política pública de deporte, recreación, actividad física, parques y escenarios para Bogotá D.C.*

8.1.1 Introducción

El objetivo de esta política es “Garantizar el goce efectivo, gradual y progresivo de los derechos a la recreación, el deporte, la actividad física y al disfrute de los parques para los habitantes del D.C.”¹⁷⁶. Su formulación tiene como antecedente la creación de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, una vez fue adoptado el Acuerdo 257 de 2006 que tuvo por objeto la Reforma Administrativa en el Distrito Capital.

En el año 2009, el Sector Cultura, Recreación y Deporte aprobó en Comité Sectorial el Documento de “Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física “Bogotá más Activa””. Posteriormente, en el año 2012, con el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, se avanzó en el proceso de revisión y ajuste de la Política con miras a elevar a categoría de Decreto Distrital lo formulado, introduciendo las necesidades y demandas adicionales consultadas a organizaciones y agentes relacionados con el Sector y la temática.¹⁷⁷

Una vez ajustadas algunas estrategias y acciones de la política, se expidió el Decreto 229 de 2015 “Por medio del cual se adopta la Política Pública de Deporte, Recreación, Actividad Física, Parques y Escenarios para Bogotá”. Su coordinación está en cabeza de la SDCRD dentro del marco del Sistema Distrital de Participación del Deporte, la Recreación y la Actividad Física¹⁷⁸, y en su implementación participan además el IDRD, Alcaldías Locales y demás sectores involucrados.

La estructura de la política se concentra en cinco objetivos estratégicos: Aumentar la participación, Fortalecer la institucionalidad, Ampliar la formación, Optimizar la información y la comunicación, y Mejorar los parques, escenarios y entornos.

¹⁷⁶ SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE. DTS - Política Pública de Deporte, recreación, actividad física, parques y escenarios para Bogotá D.C. 2015. Pág. 26.

¹⁷⁷ Óp. Cit. Pág. 1.

¹⁷⁸ Este Sistema es una instancia de participación y encuentro, que articula y moviliza los diferentes espacios del nivel local y distrital, y sus diferentes actores sociales, comunitarios, académicos, económicos e institucionales públicos y privados en torno al deporte, la recreación, la actividad física y la educación física y equipamientos deportivos y recreativos. Tiene por objeto lograr que los actores sociales, comunitarios, académicos, económicos e institucionales públicos y privados dialoguen, debatan y concierten en relación con la política pública, planes, programas, proyectos y posibles líneas de inversión entorno al deporte, la recreación la actividad física, la educación física y los equipamientos recreativos y deportivos en la ciudad de Bogotá D. C.

A su vez, estos objetivos contienen estrategias y acciones que fueron asociados a metas e indicadores diseñados para ser reflejados en el plan de acción, carta de navegación de la política.

8.1.2 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política Pública de Deporte, recreación, actividad física, parques y escenarios para Bogotá D.C., fue adoptada el 16 de junio de 2015 mediante Decreto Distrital 229 de 2015, se encuentra vigente, sin embargo, no le fue establecido un período de vigencia, por lo cual, su período de acción no se identifica, ni un plazo concreto para su reformulación y/o ajuste.¹⁷⁹.

8.1.3 Problemática

El problema que ha identificado el formulador es la participación y abordaje parciales y restringidos en el ejercicio de los derechos a la recreación, el deporte y la actividad física y por ello el objetivo planteado es: *“Garantizar el goce efectivo, gradual y progresivo de los derechos a la recreación, el deporte, la actividad física y al disfrute de los parques para los habitantes del D.C.”*.

¹⁷⁹ Con la aprobación del Plan de Desarrollo Distrital *“Bogotá Mejor para Todos”*, será objeto de un ajuste para armonizar con las Metas Plan y para facilitar y hacer más operativa su implementación

Figura 11



Fuente: Documento Técnico de Soporte. PPDRAFPE. 2015.

La elaboración de éste árbol de problemas tuvo como insumos las memorias de los encuentros participativos realizados para formular la política, a partir de los cuales se identificaron las principales problemáticas o eventos tensionantes expresados por la comunidad, y que se espera sean solucionados, prevenidos y/o mitigados con su implementación.

8.1.4 Línea Base

El diagnóstico de la política se construyó a partir de información secundaria recopilada de los sistemas de información de la SDCRD y del IDR, revisión bibliográfica de legislación y políticas públicas nacionales y distritales, además de experiencias realizadas por los agentes y organizaciones del sector. La información para sustentar dicho diagnóstico tiene

Carrera 30 N. 25 - 90
 Código Postal 111311
 Pisos 1,5,8 y 13
 PBX 335 8000
 www.sdp.gov.co
 Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293



un alto componente cualitativo y cuantitativo, datos obtenidos a través de encuestas, estudios de caracterización, aproximaciones al estado del arte y la Encuesta Bienal de Culturas 2009, 2011 y 2013.

No obstante, la política no cuenta actualmente con una línea base adecuada para los indicadores que se presentan en la Matriz de Plan de Acción elaborada en la vigencia pasada. La información diligenciada como línea base en la Matriz construida en el 2015, no corresponde en la mayoría de los casos al estado que presentaban en ese momento los indicadores a medir, sino que hacen referencia por ejemplo a problemáticas identificadas y contextualizaciones de la situación relacionada.

Al respecto, es necesario ajustar en primer lugar los indicadores y las metas diseñadas, para que una vez esté claro ¿qué se va a medir? y ¿qué se quiere lograr en el corto, mediano y largo plazo?, se pueda establecer ¿cuáles son los indicadores existentes que servirán como referente para las mediciones y seguimiento a las acciones de la política? Este proceso ha presentado un avance durante el año 2016, comenzando con la definición de metas claras que perseguirá la implementación de la política, sin embargo, la agilidad del proceso no ha sido la esperada debido a razones administrativas y de carencia de personal destinado a esta actividad en la Secretaría de Cultura.

En relación a estas mediciones de la implementación de la política, es importante resaltar que, al momento del ajuste efectuado en el año 2015, no se tomó como referencia ninguna evaluación a lo formulado en la versión de la Política “*Bogotá más Activa 2009- 2019*”. Lo ajustado respondió más a nuevas demandas y necesidades expresadas por la comunidad e identificadas por el Sector Cultura relacionadas con Deportes Urbanos, Parques y Escenarios; pero no se aplicó ningún tipo de evaluación que calificara de alguna manera lo formulado e implementado hasta el 2015.

8.1.5 Normatividad Asociada

Al momento de expedir la Política de Deporte, Recreación, Actividad Física, Parques y Escenarios para Bogotá D.C, existían a Nivel Nacional y Distrital instrumentos jurídicos relacionados, como¹⁸⁰:

- La Constitución Política, que sobre el derecho al deporte, la recreación y la actividad física, establece:

¹⁸⁰ SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE. DTS - Política Pública de Deporte, recreación, actividad física, parques y escenarios para Bogotá D.C. 2015.

“ARTICULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”. Identificar las potencialidades y escenarios futuros más significativos del sector de la actividad física, la recreación y el deporte de Bogotá.”

“ARTICULO 52. El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social. Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre”.

“ARTICULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación <sic>, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

“ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”.

- Tratados internacionales que hacen referencia al derecho al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, como expresión propia del ser humano y que reportan por parte del Estado la obligación de garantizar su goce efectivo, por ejemplo:

a) Declaración Universal de los Derechos Humanos:

“Artículo 24. Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas”.

b) Declaración Americana de los Derechos del Hombre:

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

“Artículo XV. Toda persona tiene derecho a descanso, a honesta recreación y a la oportunidad de emplear útilmente el tiempo libre en beneficio de su mejoramiento espiritual, cultural y físico”.

c) Convención sobre los Derechos del Niño

“Artículo 31:

- 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.*
- 2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento”.*

d) Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte

“Artículo primero. La práctica de la educación física y el deporte es un derecho fundamental para todos

1.1. Todo ser humano tiene el derecho fundamental de acceder a la educación física y al deporte, que son indispensables para el pleno desarrollo de su personalidad. El derecho a desarrollar las facultades físicas, intelectuales y morales por medio de la educación física y el deporte deberá garantizarse tanto dentro del marco del sistema educativo como en el de los demás aspectos de la vida social.

1.2. Cada cual, de conformidad con la tradición deportiva de su país, debe gozar de todas las oportunidades de practicar la educación física y el deporte, de mejorar su condición física y de alcanzar el nivel de realización deportiva correspondiente a sus dones.

1.3. Se han de ofrecer oportunidades especiales a los jóvenes, comprendidos los niños de edad preescolar, a las personas de edad y a los deficientes, a fin de hacer posible el desarrollo integral de su personalidad gracias a unos programas de educación física y deporte adaptados a sus necesidades”.

- La Ley 181 de 1995, tiene como objetivo principal:

“... el patrocinio, el fomento, la masificación, la divulgación, la planificación, la coordinación, la ejecución y el asesoramiento de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y la promoción de la educación extraescolar de la niñez y la juventud en todos los niveles y estamentos sociales del país, en desarrollo del derecho de todas personas a ejercitar el libre acceso a una formación física y espiritual adecuadas. Así mismo, la implantación y fomento de

la educación física para contribuir a la formación integral de la persona en todas sus edades y facilitarle el cumplimiento eficaz de sus obligaciones como miembro de la sociedad”.

- El artículo 6 del Acuerdo 489 de 2012 **“Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016”**, dispuso que mediante el Plan de Desarrollo se buscaría:

“Reconocer la dimensión específica de la cultura, el arte, la actividad física, la recreación y el deporte bajo un criterio de enfoque diferencial y de respeto por la diversidad existente en razón a la edad, el género, la pertenencia cultural y étnica, la orientación sexual, la identidad de género, la apariencia y la discapacidad. Se busca superar la segregación propia del sector cultural recreativo y deportivo, garantizar las condiciones físicas y de infraestructura para el despliegue y acceso a la memoria, el patrimonio y las prácticas culturales, recreativas y deportivas en los proyectos de intervención urbana”.

- El Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física, para el Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz 2009 – 2019, adoptado por el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – Coldeportes, tiene entre otros objetivos:

“La promoción y fomento de la recreación, la educación física, la actividad física y el deporte escolar y social comunitario, orientados a promover la universalización de la cobertura en respuesta a la obligación del Estado de garantizar los derechos a su acceso, práctica y disfrute”.

Las normas mencionadas no han sufrido modificaciones ni derogaciones durante el periodo de vigencia de la política. A partir de la expedición del Decreto 229 de 2015 que la adoptó, se expidieron nuevas normas distritales relacionadas con:

- Decreto 596 de 2015 *“Por medio del cual se adopta el Sistema Distrital de Participación en Deporte, Recreación, Actividad Física, Educación Física y Equipamientos Recreativos y Deportivos”.*
- Decreto 597 de 2015 *“Por medio del cual se crea el Consejo Consultivo de Deporte, Recreación, Actividad Física, Parques y Escenarios y se crea la Comisión Intersectorial de Política Pública de Deporte, Recreación, Actividad Física, Parques y Escenarios”.*

8.1.6 Soportes de la Construcción de la Política¹⁸¹

La política inició su proceso de concertación en el año 2007, mediante una metodología que facilitó la amplia participación, abierta y plural, de la comunidad agrupada por localidades, a través de la realización de cuarenta talleres (dos por cada localidad), logrando la participación de más de 5.000 personas, cuyos aportes fueron publicados, en su totalidad en el portal www.bogotamasactiva.gov.co.

Basándose en el principio del respeto mutuo, todos los aportes fueron valorados por los participantes y considerados por los facilitadores para la priorización, de manera igualitaria. El turno para hablar y escuchar fue respetado, gracias a un acuerdo previo realizado entre todos los participantes, en el marco de la campaña “La pelota está en tus manos” y “Encuentros Locales”, concebida para educar a los participantes, con el fin de lograr una participación activa y respetuosa. Los talleres y mesas de concertación por localidad se realizaron tanto en el año 2007 como en el 2012.

En el año 2009 y luego del proceso de participación mencionado, el Sector Cultura, Recreación y Deporte aprobó en Comité Sectorial el Documento de Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física “Bogotá más Activa”.

A partir del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, en el año 2012 avanzó en el proceso de revisión y ajuste de la Política con miras a elevar a categoría de Decreto Distrital el documento “Bogotá más Activa”, introduciendo para su ajuste las necesidades y demandas consultadas a organizaciones y agentes del sector identificadas en 20 encuentros locales, incorporando en la metodología de participación ciudadana los lineamientos del Decreto 689 de 2011.

Luego de la participación de la comunidad, los líderes y los expertos, así como del análisis de las tendencias y condiciones normativas de Bogotá, se realizó un trabajo de síntesis donde se formularon cinco grandes propósitos con sus respectivas estrategias como marco de referencia básico para la definición de los planes (distritales y locales) de deporte, recreación, actividad física, parques y escenarios. A partir de estos propósitos, se debía conseguir la implementación efectiva de la política definiendo las acciones, metas, responsabilidades específicas, recursos, financiación, etapas para su cumplimiento, y, mecanismos de seguimiento y evaluación.

Para realizar el proceso de ajuste a la política pública “Bogotá más Activa” la SDCRD encargó a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, adelantar esta revisión, siguiendo la metodología de consulta y concertación con la comunidad y con los actores especializados sobre los cambios a introducir. En este transcurso se estableció como punto de partida el análisis hermenéutico del documento y la confrontación de los objetivos de la política “Bogotá más Activa” con los

¹⁸¹ Documentación fase de agenda pública para la construcción de la Política Pública de Deporte, Recreación, Actividad Física, Parques y Escenarios de Bogotá. Apartes DTS de la Política.

resultados; para el efecto se organizaron encuentros con la comunidad de las veinte (20) localidades de la ciudad y con los sectores especializados, en los que se garantizó la intervención de la sociedad

civil y sus organizaciones, con el fin identificar objetivos priorizados, acciones estratégicas establecidas y los roles que deben jugar los actores públicos y privados interesados.

En los encuentros se adelantaron varias metodologías para consultar a las comunidades, tales como: conformar mesas temáticas, que se reunían en torno a cada uno de los objetivos de la política; se nombraron relatores entre los participantes y se tuvo diferentes observadores de campo, estudiantes y profesores, que recogían las intervenciones. Se consultó uno a uno a los participantes con instrumentos que indagaban sobre criterios y objetivos de la política y estrategias para el deporte, la recreación, la actividad física, parques y escenarios.

Este proceso de ajuste de la política pública comprobó que, la ciudad experimenta los impactos propios de las grandes metrópolis, el crecimiento de la población y de sus necesidades, la influencia de la globalización y la transculturación, que generan tendencias y gustos, tales como: la disposición de la educación física para la salud, dirigida a la tercera edad; la tendencia ecológica y el afianzamiento de las caminatas y el turismo ecológico; el auge de los deportes extremos, la tendencia deportivista, o la predisposición, a lo que el IDRD llama, deportes urbanos y nuevas tendencias DUNT; la expresión y movilización de grupos sociales que reclaman sus derechos como la población en condición de discapacidad, indígenas, afrodescendientes, ROM- gitanos, raizales y las personas LGBTI.

En conclusión, en las localidades se encontró una comunidad conocedora de la problemática general de la actividad física y de sus actores, por lo tanto, aportante de conocimientos a los ajustes de política. Así, además de apoyar unánimemente las estrategias de trabajo formuladas, pusieron de manifiesto propuestas y quejas comunes en casi la totalidad de localidades, como por ejemplo: Que en el sector existe exclusión de algunos grupos sociales, como son los adultos mayores, las personas con discapacidad, o los más pobres; que existe demasiada centralización en la dirección del sector, lo cual significa que las consultas o manifestaciones presentadas ante la Secretaría Distrital de Cultura respecto a requerimientos o demandas en deporte y recreación, muchas veces no llegaban a la entidad directamente competente, como es el IDRD, denotando esto una falta de comunicación y articulación entre las entidades del Sector; que las comunidades generalmente no son consultadas y que no se les cumple los ofrecimientos de la administración; el malestar por los cobros para ingresar a un escenario; la limitación de los horarios para hacer uso de ellos y su carencia en diferentes zonas de la ciudad; la falta de formación profesional o experta de quienes son encargados de gestionar la actividad física; la necesidad de promover la actividad física, la recreación y los deportes, lo mismo que su investigación; la necesidad de atender los deportes no tradicionales con escenarios apropiados; la urgencia de establecer un proceso interinstitucional y de adelantar convenios con las universidades para atender aspectos que solo ellas pueden resolver con sus recursos; el apoyo a la iniciativa privada en el sector; fortalecer los Consejos Locales de Deporte; atender el sector rural de la ciudad, entre otros.

Estos aspectos fueron tenidos en cuenta para el ajuste final de la política y para su adopción mediante norma distrital de la Política.

8.1.7 Plan de acción

Como ya se comentó, el Plan de Acción de la política presenta una línea de base sólo para algunos indicadores, los cuáles se concentran sobretodo en indicadores de gestión y de resultados. Hasta el momento, no se conoce el diseño ni la especificidad de un sistema de

seguimiento para la implementación de la política, ni los responsables del monitoreo. Razón por la cual, la SDCRD y la SDP retomaron en esta vigencia el acompañamiento para el accionar de nuevos ajustes a la política que serán claves para su adecuada implementación, seguimiento y evaluación. Sin embargo, y como también ya se anotó, ese proceso ha enfrentado algunos obstáculos debido a la inexistencia de personal destinado a su desarrollo en el Sector Cultura.

Las líneas de acción de la política se encuentran organizadas de acuerdo a los cinco objetivos estratégicos diseñados para enmarcar su implementación. Las acciones presentadas allí se caracterizan por ser de diferente índole encontrando que algunas de ellas se enfocan en el desarrollo normativo, otras al fortalecimiento organizativo en planificación, seguimiento y evaluación, así mismo relacionadas con temas financieros y consecución de recursos, además educativos y de participación, a continuación se presentan algunos ejemplos:

Acciones regulatorias-normativas

- Adaptar la normativa del sector a las nuevas realidades y transformaciones institucionales de Bogotá.
- Ajustar las normas que crean el Sistema Distrital del Deporte y el Sistema Distrital de Parques y Equipamientos Deportivos y Recreativos de Bogotá, en caso de que esto se requiera.

Educativas y de participación

- Fomentar la participación de la comunidad en el control social de la gestión pública local y distrital, a través de las veedurías ciudadanas.
- Establecer y socializar los mecanismos de participación local y distrital para la planeación, diseño, ejecución, ajuste y verificación de esta política.

- Fomentar la publicación de documentos e instrumentos pedagógicos que visibilicen y fortalezcan la práctica del deporte, la recreación, la actividad física, y las estrategias de apropiación de parques, escenarios y entornos.

Fortalecimiento organizativo

- Fomentar la creación de un modelo de planeación, dirección, coordinación, administración, gestión y ejecución de metas y acciones del sector en las localidades.
- Generar mecanismos de articulación con el sistema paralímpico colombiano.

Acciones financieras – recursos asociados

- Mantener incentivos al deportista de rendimiento cuando se encuentre en situación de lesión deportiva o de gestación.
- Poner en marcha el programa de apoyos y estímulos con el fin de fortalecer las organizaciones y agentes del sector del deporte, la recreación, la actividad física, los parques y escenarios, a través de la implementación anual de convocatorias.

Acciones informativas – formativas sobre estudios o investigaciones

- Constituir un sistema de seguimiento, evaluación y control al programa de rendimiento deportivo.
- Fortalecer el Sistema de Información Sectorial - SIS de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, mediante la promoción sectorial y la consolidación periódica de informes, investigaciones, diagnósticos, evaluaciones, resultados, tendencias, entre otros datos; relacionados con el deporte, la recreación, la actividad física, los parques, escenarios y entornos de Bogotá.

Finalmente es importante mencionar que no se encuentra una distinción clara entre acciones de proceso, productos y objetivos por ejemplo pues se encuentran mezcladas en diferentes partes del plan de acción o que no permite establecer una secuencia lógica para la consecución de un resultado.

8.1.8 Metas e Indicadores

No existe ningún tipo de información que refleje seguimiento a los indicadores y metas diseñados para la política durante el año 2015. El segundo semestre de ese año, se dedicó a

reglamentar los Decretos 596¹⁸² y 597¹⁸³ de 2015, resultantes de decisiones acordadas mediante el Decreto 229 de 2015 por medio del cual se adoptó la Política.

Según el Informe de Gestión de la SDCRD, en el año 2015 se socializó la propuesta del proyecto de Decreto para adoptar el Sistema Distrital de Participación en Deporte, Recreación, Actividad Física, Educación Física y Equipamientos Recreativos y Deportivos, a diferentes actores entre agentes, líderes, organizaciones, entidades, instituciones y ciudadanos con el fin de recibir los aportes y observaciones para su posterior adopción. Esa etapa se concluyó con el diseño del Sistema y la promulgación del Decreto 596 de 2015.

En la presente vigencia, la Administración retomó el Decreto 229 de 2015, iniciando el proceso de socialización con agentes del Sector, y diseñando los proyectos de inversión que irán ligados a las acciones de la política una vez sean aprobados a finales del mes de junio.

8.1.9 Análisis Financiero

Durante el año 2015 no existió presupuesto asociado a la ejecución de la Política, ni se contó con ningún tipo de recurso para desarrollar acciones del Decreto 229 de 2015. El presupuesto fue destinado a la reglamentación del Decreto 596 de 2015 " *por medio del cual se adopta el Sistema Distrital de Participación en Deporte, Recreación, Actividad Física, Educación Física y Equipamientos Recreativos y Deportivos* ”.

8.1.10 Enfoques

La formulación de la Política Pública de Deporte, Recreación, Actividad Física, Parques y Escenarios para Bogotá, se rigió por aspectos de los enfoques de derechos, diferencial y territorial.

En primer lugar, con el enfoque de derechos propende por el desarrollo humano y la inclusión y participación de todos en la toma de decisiones, identificando y resolviendo las necesidades de la ciudad; para lo cual la acción pública en estos campos se orienta a la promoción, reconocimiento, restitución y ejercicio pleno de los derechos constitucionales,

¹⁸² Por el cual se adopta el Sistema Distrital de Participación en Deporte, Recreación, Actividad Física, Educación Física y Equipamientos Recreativos y Deportivos.

¹⁸³ Por el cual se crea el Consejo Consultivo de Deporte, Recreación, Actividad Física, Educación Física y Equipamientos Recreativos y Deportivos, y se crea la Comisión Intersectorial de Política Pública de Deporte, Recreación, Actividad Física, Parques y Escenarios.

en este caso, del derecho al deporte, la educación física y la recreación. En segundo lugar, el Distrito Capital garantiza la práctica y fomento del deporte, la recreación y la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre, en igualdad de oportunidades, centradas en el bienestar de las personas con énfasis en la no discriminación y no exclusión, asociadas a identidades étnicas, culturales, de género y de orientación sexual; entendiendo al ser humano como el centro de las preocupaciones del desarrollo. Y, en tercer lugar, con el enfoque territorial, la formulación de la política busca fomentar acciones que permitan implementar a nivel local, inversiones que promuevan el deporte, la recreación y la actividad física, en espacios públicos, parques y escenarios urbanos y rurales de acuerdo a las necesidades de los territorios¹⁸⁴.

Respecto al enfoque diferencial, se formularon acciones orientadas a priorizar los siguientes grupos poblacionales:

- Personas con Discapacidad
- Infancia y Adolescencia
- Juventud

Mientras que no se detectan acciones dirigidas a:

- Grupos étnicos
- Adulterez, Envejecimiento y Vejez
- Familias
- Víctimas
- Fenómeno de Habitabilidad en Calle

Ante este panorama es importante que, teniendo en cuenta las Metas del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, y los proyectos de inversión creados, se definan los grupos poblacionales prioritarios dentro de la nueva administración, lo cual se surte en el proceso de armonización con el ajuste de las acciones, metas e indicadores de la política.

8.1.11 Modelo de Operación

De acuerdo a lo reglamentado sobre deporte, recreación, actividad física, parques y escenarios en el Distrito, existen dos (2) Sistemas encargados de la ejecución de las políticas, planes y programas relacionados.

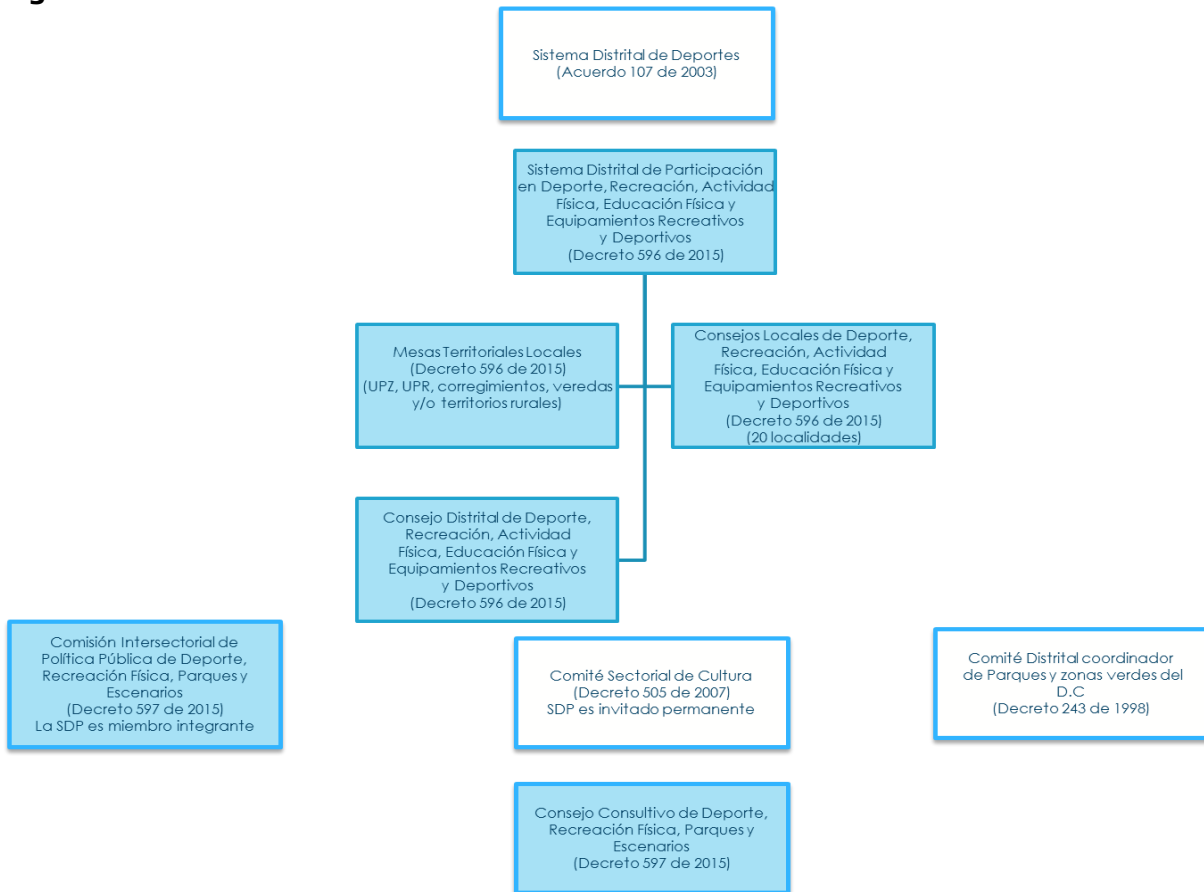
Además, existe el Comité Distrital coordinador de Parques y Zonas Verdes del D.C creado en el año 1998; y, el año pasado fueron creados los siguientes espacios: Comité Distrital del

¹⁸⁴ SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE. DTS - Política Pública de Deporte, recreación, actividad física, parques y escenarios para Bogotá D.C. 2015.

Espacio Público de Bogotá, D.C., Comisión Intersectorial de Política Pública de Deporte, Recreación Física, Parques y Escenarios, y el Consejo Consultivo de Deporte, Recreación Física, Parques y Escenarios.

Por supuesto, en relación a todos los temas del Sector Cultura, Recreación y Deporte, y a la formulación de sus políticas públicas, se encuentra el Comité Distrital de Cultura, el cual es presidido por la Secretaria de Despacho y cuenta con la presencia de los directivos de cada una de las entidades pertenecientes al Sector.

Figura 12



Elaboración: DPS-SDP.

A continuación, se presentan las instancias de coordinación relacionadas con la política, junto con su objeto principal y sus integrantes:

Tabla 22. Instancias de Coordinación relacionadas con la Política Pública de Deporte, Recreación, Actividad Física, Parques y Escenarios.

INSTANCIA DE COORDINACIÓN	ADOPCIÓN	OBJETO	INTEGRANTES
Sistema Distrital de Deportes	Acuerdo 107 de 2003	Generar y brindar a la comunidad oportunidades de participación en procesos de iniciación, formación, fomento y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, como contribución al desarrollo integral del individuo y a la creación de una cultura física para el mejoramiento de la calidad de vida de los bogotanos.	Director del IDR (quien preside), el Secretario de la SED, ligas deportivas, escuelas de deportes, comités locales de deporte, clubes deportivos, clubes promotores, clubes escolares, el Secretario de la SDS, centros de acondicionamiento y preparación física, cajas de compensación familiar.
Sistema Distrital de Participación en Deporte, Recreación, Actividad Física, Educación Física y Equipamientos Recreativos y Deportivos	Decreto 596 de 2015	Lograr que los actores sociales, comunitarios, académicos, económicos e institucionales públicos y privados dialoguen, debatan y concierten en relación con la política pública, planes, programas, proyectos y posibles líneas de inversión entorno al deporte, la recreación, la actividad física, la educación física y los equipamientos recreativos y deportivos.	<p>Coordinador: SDCRD</p> <ul style="list-style-type: none"> * Mesas Territoriales Locales. * Consejos Locales de Deporte, Recreación, Actividad Física, Educación Física y Equipamientos Recreativos y Deportivos. * Consejo Distrital de Deporte, Recreación, Actividad Física, Educación Física y Equipamientos Recreativos y Deportivos
Mesas Territoriales Locales	Decreto 596 de 2015	Encuentro, diálogo, deliberación, articulación, concertación y generación de acuerdos en torno a la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública, los procesos de planeación participativa y el control social en relación con el deporte, la recreación, la actividad física, la educación física y los equipamientos recreativos y deportivos.	<p>Se organizan de acuerdo con las Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ, las Unidades de Planeamiento Rural - UPR, los corregimientos, las veredas y/o los territorios rurales.</p> <p>Están conformadas por agentes, organizaciones, organismos, entidades e instituciones públicas y privadas relacionadas con el deporte.</p>
Consejos Locales de Deporte, Recreación, Actividad Física, Educación Física y Equipamientos Recreativos y Deportivos	Decreto 596 de 2015	Permitir la integración, diálogo, deliberación, articulación, concertación y coordinación en torno a la política pública, los procesos de planeación participativa y el control social en relación con el deporte, la recreación, la actividad física, la educación física y los equipamientos recreativos y deportivos en el nivel local.	Están conformados en cada una de las 20 localidades de Bogotá por un (1) delegado y/o su suplente de cada una de las Mesas Territoriales Locales, de acuerdo con el número de Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ, Unidades de Planeamiento Rural – UPR, corregimientos, veredas y territorios rurales.
Consejo Distrital	Decreto 596	Instancia para el encuentro,	Un (1) representante por cada uno

<p>de Deporte, Recreación, Actividad Física, la Educación Física y Equipamientos Recreativos y Deportivos</p>	<p>de 2015</p>	<p>integración, diálogo, deliberación, articulación, concertación y coordinación entorno a la política pública, los procesos de planeación participativa y el control social en relación con el deporte, la recreación, la actividad física, la educación física y los equipamientos recreativos y deportivos en el nivel distrital.</p>	<p>de los veinte (20) Consejos Locales. Un (1) delegado por cada uno de los siguientes campos: deporte, recreación, actividad física, educación física y equipamientos recreativos y deportivos, cuyo sistema de elección será determinado por la SDCRD.</p>
<p>Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Cultura, Recreación y Deporte</p>	<p>Decreto 505 de 2007</p>	<p>Instancia de articulación para la adopción y formulación de políticas y estrategias del Sector. Escenario para el seguimiento a su ejecución.</p>	<p>Está integrado por el Secretario de la SDCRD, quien lo preside, por el Director del IDRDR, por el Gerente del CC, por el Director de la OFB, por el Director de la FUGAA y por el Director del IDPC.</p>
<p>Comité Distrital Coordinador de Parques y Zonas Verdes del Distrito Capital</p>	<p>Decreto 243 de 1998</p>	<p>Reunir tanto a las entidades distritales, como a las entidades privadas que tengan influencia en el desarrollo de parques de la ciudad, con el fin de coordinar la formulación de planes y programas relacionados con el manejo de parques y zonas verdes del Distrito Capital.</p>	<p>Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá. Director del IDRDR. Director del DAMA. Director del JBB. Gerente de la EAAB. Gerente de la Empresa de Energía. Comandante de la Policía Metropolitana. Director del DAPD.</p>
<p>Consejo Consultivo de Deporte, Recreación, Actividad Física, Parques y Escenarios</p>	<p>Decreto 597 de 2015</p>	<p>Servir de instancia para formular, estudiar, analizar, discutir, apoyar, hacer recomendaciones y conceptuar sobre los temas relacionados con la Política Pública de Deporte, Recreación, Actividad Física, Parques y Escenarios de Bogotá.</p>	<p>Secretario de la SDCRD, Secretario de la SDS, Secretario de la SDIS, el Secretario de la SED, el Director del IDRDR, un representante de las decanaturas o programas en deporte, recreación y actividad física en las IES, un representante de los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte, un representante de las organizaciones sociales y comunitarias que fomenten el deporte, un representante del Consejo Distrital de Deporte, Recreación, Actividad Física, la Educación Física y Equipamientos Recreativos y Deportivos</p>
<p>Comisión Intersectorial de Política Pública de Deporte, Recreación, Actividad Física, Parques y Escenarios</p>	<p>Decreto 597 de 2015</p>	<p>Coordinar y articular la gestión intersectorial en materia de deporte, recreación, actividad física, parques y escenarios, para la implementación de las políticas y estrategias distritales de carácter intersectorial.</p>	<p>El Secretario de la SDCRD, el Secretario de la SDP, el Secretario de la SDG, el Secretario de la SDA, el Director del IDU, el Director del IDRDR, el Director del JBB.</p>

Elaboración: Dirección de Políticas Sectoriales – Subsecretaría de Planeación Socioeconómica SDP.



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293



Aunque las instancias de coordinación presentadas cuentan con la participación de varias entidades distritales y de otros actores públicos y privados, las entidades responsables de la ejecución de sus acciones y metas, así como del reporte y medición de sus indicadores, son la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte. Por esta razón, dentro de los ajustes hechos al Plan de Acción de la política, se deben aclarar los roles y corresponsabilidades de las demás entidades participantes en la ejecución de ciertas actividades que contribuyen al logro de las acciones de política, como es el caso de las entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Política Pública de Deporte, Recreación, Actividad Física, Parques y Escenarios.

8.1.12 Evaluaciones

Durante el periodo de vigencia que lleva la Política Pública de Deporte, Recreación, Actividad Física, Parques y Escenarios para Bogotá, no se ha desarrollado ninguna evaluación para determinar su adecuada formulación o los resultados e impactos de su ejecución.

8.1.13 Análisis actual de la política

La Política requiere el rediseño de metas que reflejen lo que se espera lograr con la implementación de las acciones a corto, mediano y largo plazo. Para esta reformulación, debe contemplarse un periodo de tiempo límite y el levantamiento de la línea de base sobre la que están construidas. Esto permitirá determinar la periodicidad de la medición de los indicadores y los periodos de terminación de procesos en temas estratégicos en términos cualitativos. Esto por cuanto la mayoría de metas que se incluyeron dentro del Plan de Acción no presentan una línea de base concreta, ni establecen un periodo de tiempo para su logro.

Se deben complementar los indicadores existentes en el Plan de Acción, con indicadores que midan no sólo la gestión, sino también sus resultados e impactos, estos nuevos indicadores deben contar igualmente con línea de base que permita su seguimiento.

Se debe definir el método de seguimiento de la política, su periodicidad, responsables de reporte y depósito de información. Teniendo en cuenta que el objetivo de la política se centra en *“Garantizar el goce efectivo, gradual y progresivo de los derechos a la recreación, el deporte, la actividad física y al disfrute de los parques para los habitantes del D.C.”*¹⁸⁵, el proceso

¹⁸⁵ SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE. DTS - Política Pública de Deporte, recreación, actividad física, parques y escenarios para Bogotá D.C. 2015. Pág. 26.

de ajuste adelantado entre la SDP y la SDCRD se encuentra orientado a la definición de metas y acciones de corto, mediano y largo plazo, con el fin de establecer periodos de tiempo límite que permitan medir los resultados e impactos de la política. Esto, considerando además que la política no cuenta con una vigencia establecida para su cumplimiento.

También es necesario definir la relación o sinergia entre el seguimiento que se aplicará a la ejecución de la política y el Observatorio de Culturas, instrumento que cuenta con fuentes de información importantes que incluso fueron utilizadas para su formulación. La definición de esta sinergia será base importante para desarrollar futuras evaluaciones a la ejecución, resultados y/o impactos de la política.

Por otra parte, para cumplir con los objetivos de la política se sugiere incluir en la política un enfoque diferencial y unas acciones afirmativas que permitan que algunas poblaciones vulnerables no encuentren ningún tipo de barrera para su aprovechamiento; y no excluir del ejercicio del derecho al deporte a ninguna persona, debido a que constituye un bien público que no ve afectada su oferta por el acceso y utilización de todas las personas por igual.

Por tanto, se resalta la apreciación ya hecha respecto a que es importante que, teniendo en cuenta las Metas del Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejor para Todos*”, y los proyectos de inversión creados, se definan los grupos poblacionales prioritarios dentro de la nueva administración, lo cual se surte en el proceso de armonización con el ajuste de las acciones, metas e indicadores de la política. Este proceso por supuesto deberá incluir a los grupos poblacionales que en este momento no son receptores de acciones específicas de la política como: Grupos étnicos, Adulterez, Envejecimiento y Vejez, Familias, Víctimas y Fenómeno de Habitabilidad en Calle; donde, por ejemplo, para los grupos étnicos, víctimas y habitante de calle, esto representaría una oportunidad de inclusión social y de equidad en el ejercicio de derechos a pesar de la condición que viven actualmente.

Como ya se mencionó, hasta el momento, no se conoce el diseño ni la especificidad de un sistema de seguimiento para la implementación de la política, ni los responsables del monitoreo.

La SCRCD cuenta con un Sistema de Información SISCREDD que funciona como una herramienta modular de consulta de bases de datos, apoyada en un visor geográfico que facilita el acceso a información sobre la oferta y recursos culturales y deportivos de Bogotá, además de ofrecer información básica y de referencia, para apoyar procesos gerenciales de toma de decisiones, así como elaborar diagnósticos, y evaluar las políticas sectoriales. De acuerdo a esta última apreciación, el seguimiento de la política debería vincularse al funcionamiento de este Sistema, con el fin de que la información en él presentada haga referencia directamente a las acciones y metas de la política.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Por último, se recomienda la simplificación en el modelo de operación de la política teniendo en cuenta la cantidad de instancias de coordinación involucradas con su implementación y seguimiento. Casi la totalidad de instancias relacionadas con la política fueron creadas a finales del año 2015, por lo cual algunas de ellas aún no han diseñado un mecanismo para entrar en funcionamiento, además se requiere que se especifique y delimite el objeto de cada una de ellas teniendo en cuenta que en este momento el Distrito se encuentra haciendo un ejercicio de racionalización de instancias para evitar la duplicidad de funciones y recursos en ellas; dentro de algunas de las conclusiones de este ejercicio se ha encontrado que el Sector Cultura es uno de los sectores con mayor proliferación de instancias de coordinación.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

9 SECTOR AMBIENTE

9.1 *Política de producción sostenible para Bogotá D.C.*

9.1.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política de Producción y Consumo Sostenible para Bogotá, D.C. fue adoptada mediante el Decreto 482 de 2003 sin definir un horizonte de tiempo específico para su ejecución.

De otra parte, la Secretaría Distrital de Ambiente informa que coordinará el proceso de implementación de la Política Distrital de Producción y Consumo Sostenible 2016 – 2030 la cual aún no ha sido adoptada.

9.1.2 Problemática

Bogotá cuenta con un significativo sector productivo, lo que hace fundamental desarrollar estrategias a nivel de las instituciones, tendientes a articular estas actividades productivas con las prioridades que tiene la ciudad en términos del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, el mejoramiento del entorno ambiental, y el incremento de la competitividad empresarial en el contexto del modelo Ciudad - Región.¹⁸⁶

Por ello, se caracterizan las condiciones ambientales y competitivas del sector productivo como base para la formulación de la presente política.

Se hace referencia a las condiciones ambientales en términos de vertimientos, calidad del aire y residuos sólidos de las industrias.

Vertimientos. Se describe con cifras de vertimientos en toneladas año de demanda bioquímica de oxígeno (DBO), sólidos suspendidos totales (SST) y Demanda Química de Oxígeno (DQO) durante el año 2002 desagregados por cuenca hidrográfica y sectores productivos. La mayor proporción es aportada a los ríos Fucha y Tunjuelito. El programa de seguimiento y monitoreo de efluentes industriales, vertimientos y corrientes superficiales del antes DAMA, Departamento Administrativo de Medio Ambiente¹⁸⁷ es la fuente de información.

¹⁸⁶ DTS. p 3.

¹⁸⁷ Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) en la actualidad.

Calidad del Aire. La operación y los análisis a RMCAB, Red de Monitoreo de Calidad del Aire de Bogotá, les permiten establecer que el material particulado y el ozono son los contaminantes que requieren atención prioritaria en la ciudad. Los sectores occidental y central son los más afectados por el deterioro de la calidad del aire.

De otra parte, el inventario de establecimientos que cuentan con fuentes fijas permite establecer la proporción de las mismas por localidades siendo Puente Aranda y Fontibón las primeras con el 15% y 13% de los establecimientos respectivamente.

Mediante el seguimiento realizado por el DAMA a un promedio anual de 70 empresas, monitoreando cada una de sus fuentes de emisión establecen el nivel de cumplimiento de la normatividad sobre emisiones de material particulado de las mismas entre 2001 y 2003, tomando como referencia el Decreto 02/82 del Ministerio de Salud y la Resolución 391 de 2001 emitida por el DAMA. También se indican los “sectores” con mayor cumplimiento (Farmacéutico, Metalmecánico, de Alimentos e industria transformadora), y se establece el tipo de combustibles empleados por las fuentes reportadas.

Residuos sólidos. Se describe con las cifras de disposición final de residuos en toneladas diarias del Plan Maestro Integral para el Manejo y Disposición de los Residuos Sólidos del año 2000, ajustándolas a 2003. Bogotá produce para entonces 14 toneladas diarias de residuos industriales.

La competitividad y productividad de Bogotá se caracterizan como un segundo aspecto a considerar dentro de la descripción de la problemática dado que el objetivo es generar desarrollo humano desde el equilibrio entre las necesidades sociales, económicas y ambientales de la población y la problemática integral del sector productivo, sin embargo, no se logra la articulación de estos dos componentes.

De acuerdo con el diagnóstico, para 2003 la ciudad presenta un bajo desempeño en aspectos de competitividad. Se plantea que los estándares ambientales influyen de manera positiva en la ventaja competitiva de las empresas aun cuando el compromiso en aplicación de tecnologías limpias en Bogotá aparece con un nivel medio, y se afirma que este un factor de desarrollo potencial y que tiene incidencia directa en la productividad empresarial.

9.1.3 Línea Base de la Política

No cuenta con línea base. El diagnóstico sobre el cual se basa se sintetiza en la descripción de la problemática del presente documento.

9.1.4 Normatividad Asociada

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro 1992, tuvo como principal resultado la Agenda 21, donde se estableció la implementación de esquemas de desarrollo sostenible como herramienta fundamental para promover un desarrollo humano adecuado. Principio 8 de dicha agenda plantea que «Para lograr un desarrollo sustentable y una mayor calidad de vida para los pueblos, los estados deberán reducir y eliminar los patrones insostenibles de producción y consumo y promover políticas demográficas apropiadas».

Diez años después, durante la Segunda Cumbre de la Tierra, realizada en Johannesburgo en 2002, se elaboró un Plan de Implementación, dentro del cual quedó consignado como uno de los programas prioritarios «Integrar la problemática de producción y consumo en políticas, programas y estrategias de desarrollo sostenible».

En el ámbito nacional, el numeral 1 del artículo 1º de la Ley 99 de 1993 declara que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

En desarrollo de lo anterior, en 1997 se adopta la Política Nacional de Producción más Limpia. Esta política busca introducir la dimensión ambiental en los sectores productivos, con un enfoque de prevención y minimización de los impactos y riesgos ambientales¹⁸⁸, e incorpora la territorialización en estrategias como las siguientes:

- Estrategia B. Fortalecimiento institucional para la implementación de la Política de Producción más limpia, acción instrumental 1. «Mejorar la coordinación institucional al interior del Sistema Nacional Ambiental (SINA)», Se propone, en adición a los mecanismos existentes, entre otros, el literal b) «coordinar entre las autoridades ambientales locales y los entes territoriales la formulación y el desarrollo de producción más limpia, en sus áreas de jurisdicción.»
- Estrategia F. «Promoción de las prácticas empresariales de autogestión y autoregulación», numeral 1. «Convenios de concertación para una producción más limpia», literal c. «Ampliar en los convenios, la participación tanto de las autoridades ambientales regionales, como de otros estamentos de la sociedad civil, con responsabilidades claramente definidas de cada una de las partes. En el caso de

¹⁸⁸ D482/2003, considerandos

los convenios regionales se deberá ampliar la participación de los entes territoriales.»

- Estrategia G. «Seguimiento a la política de producción más limpia.», numeral 3. «Nivel de gestión al interior del SINA. El Ministerio del Medio Ambiente garantizará la coordinación de la Política en todos los niveles del SINA, incluyendo los planes y programas de mejoramiento ambiental de los municipios, distritos o departamentos, a partir de una Unidad de Atención y Enlace con las demás entidades del SINA. En este nivel se generarán los reportes de avance de la Política.»

En el ámbito Distrital, se identifican como precedentes el Programa de Producción Ecoeficiente del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá¹⁸⁹ y el Plan de Gestión Ambiental del Distrito (PGA), que al momento de la adopción de la política se cita en la versión existente para ser ejecutada de 2001 a 2009 y que en su actualización tiene como horizonte para su ejecución el periodo 2008 a 2038.

9.1.5 Soportes de la Construcción de la Política

Presenta un resumen de las condiciones ambientales y competitivas que caracterizan el sector productivo empleando el DAMA (actualmente SDA) como fuente desde del programa de seguimiento y monitoreo de efluentes industriales, vertimientos y corrientes superficiales; la Red de Monitoreo de Calidad del Aire de Bogotá – RMCAB, y el monitoreo al cumplimiento de la normatividad ambiental de aire por fuentes fijas (2001 - 2003). La cuantificación de residuos en la ciudad tiene como fuente DAMA y UESP, Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, 2003. También se emplearon diversos estudios sobre competitividad producidos entre 1999 y 2003.

Esta política fue elaborada por el entonces Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, DAMA (actual Secretaría Distrital de Medio Ambiente, SDA). No hay una memoria específica de procesos de participación, sin embargo, en los considerandos del Decreto 482 de 2003 por medio del cual se adopta, se menciona como precedente «que la "Agenda de Trabajo Conjunto entre las Instituciones y Gremios para el Apoyo a la Gestión Ambiental Empresarial en Bogotá D.C.", firmada en el 2001, establece dentro de sus actividades fundamentales, el impulso a la Producción y al Consumo Sostenible, en particular en temas relacionados con la adopción de Producción más Limpia y el mejoramiento de la gestión ambiental empresarial.»

¹⁸⁹ En el Decreto 190 de 2004, Art. 323.

9.1.6 Plan de Acción

No cuenta con un plan de acción.

9.1.7 Metas e Indicadores

No dispone de metas ni indicadores.

9.1.8 Análisis Financiero

Dado que no se desarrolló el esquema operativo para su implementación, es incierto el monto de los recursos ejecutados en el cumplimiento de sus propósitos.

9.1.9 Enfoques

Acoge los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.¹⁹⁰

En línea con la Política Nacional de Producción más Limpia (1997), esta política distrital tiene un enfoque de prevención y minimización de los impactos y riesgos ambientales, o enfoque preventivo, como se expresa tanto en el DTS¹⁹¹ como en el decreto de adopción.¹⁹²

9.1.10 Modelo de Operación

Aún cuando en el decreto de adopción se establece que «La implementación de esta Política se basará en el proceso de concertación entre las instituciones públicas de la ciudad, el sector empresarial y la sociedad, de tal manera que se garantice la amplia participación tanto en la formulación, como en la planeación y ejecución de los programas y proyectos

¹⁹⁰ DTS. p 2-3.

¹⁹¹ DTS. p 3.

¹⁹² Decreto 482 de 2003, art. 2, numeral 4.

aquí propuestos. Esto con el fin de lograr que el desarrollo de los programas y proyectos guarden congruencia con la realidad económica, ambiental y social del Distrito.»¹⁹³ no se indica una instancia específica.

La Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) lidera esta política desarrollando acciones que aportan al cumplimiento de sus objetivos en cumplimiento de sus funciones desde las áreas misionales respectivas.

9.1.11 Evaluaciones

En cuanto al seguimiento y evaluación, el decreto de adopción ordena desarrollar «un mecanismo de seguimiento a los programas y proyectos establecidos en esta Política, que genere los insumos necesarios para la evaluación de los avances e impacto de esta política, así como sus posibles ajustes hacia el futuro.»¹⁹⁴

Con este propósito se establecen los programas de Establecimiento de Indicadores de Gestión e Impacto del sector empresarial, y de Diseño de un programa de Evaluación de la Implementación de la Política, sin embargo, no se cuenta con información sobre el desarrollo de los mismos.

9.1.12 Análisis Actual de la Política

La formulación lograda en 2003 no desarrolla la articulación entre la producción sostenible y la competitividad, y carece de mecanismos de operativización más allá del desarrollo de las funciones misionales de la Secretaría Distrital de Ambiente. Es necesario definir la metodología, periodicidad y responsables de la elaboración del plan de acción y del seguimiento.

Actualmente, se realiza el ajuste a la política lo cual permitirá su fortalecimiento desde el punto de vista metodológico.

Con la revisión se amplía su alcance para hacer referencia no solo a la producción sino al consumo sostenible.

¹⁹³ Decreto 482 de 2003, Art. 2, numeral 3.

¹⁹⁴ Decreto 482 de 2003, Art. 4.

9.2 Política de humedales del Distrito Capital

9.2.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política de Humedales del Distrito Capital fue adoptada mediante el Decreto 624 de 2007 sin un horizonte de tiempo específico para su implementación.

Posteriormente, en el plan de acción aprobado mediante la Resolución 02988 de 2015 se establecen los siguientes periodos tiempo para su ejecución: corto plazo del año 2016 al 2019, mediano plazo del 2020 al 2023 y largo plazo del año 2024 al 2027.

9.2.2 Problemática

En el documento técnico de soporte de esta política se reconocen los humedales como ecosistemas de gran valor natural y cultural cuya dinámica y situación ambiental «se define en relación con la dinámica de los asentamientos humanos que los circundan, en el marco de procesos históricos complejos de configuración sociocultural, económica y política del territorio.»¹⁹⁵ Partiendo de esta consideración se definen los valores que dan lugar a la política:

[...] En esta interacción, se observa el valor que comporta la conservación de los humedales en la construcción de condiciones sustentables de calidad de vida para la población humana.

La distribución de los humedales del Distrito, en un amplio gradiente altitudinal, hace evidente la importancia de ellos en el cumplimiento de funciones ecológicas estratégicas dentro de la dinámica hidrológica regional, en el desplazamiento de la fauna, en su migración altitudinal, en la diversidad ecosistémica local, y como elementos importantes dentro de la red de conectividad de la Estructura Ecológica Principal y Regional.¹⁹⁶

Desde una tipología por criterios de origen, morfología y posición orográfica se clasifican los humedales del Distrito Capital en humedales de páramo, andinos de ladera y de planicie.

¹⁹⁵¹⁹⁵ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA. Política de humedales del Distrito Capital. Bogotá, D.C., enero de 2006. p 23.

¹⁹⁶¹⁹⁶ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA. Política de humedales del Distrito Capital. Bogotá, D.C., enero de 2006. p 24.

Estos se caracterizan de una parte en cuanto a valores y servicios ambientales, y de otra, con respecto a los tensionantes que los amenazan como el desarrollo agrícola y ganadero en alta montaña, deforestación, minería y cobertura boscosa exótica.

En los humedales de planicie, en particular, el proceso de degradación se acentuó a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando se rellenaron y se llegó casi a su colapso por la expansión urbana no planificada. En menos de cuarenta años los humedales pasaron de 50.000 a 800 hectáreas.

Dado que la política hace énfasis en los humedales de planicie declarados como Parque Ecológicos Distritales, hace una síntesis diagnóstica de cada uno que incluye un acercamiento a su problemática, tendencias, fortalezas que caracterizan y potencian su protección y conservación, y oportunidades de gestión. De otra parte, la misma aproximación realizada evidencia la necesidad de avanzar en la construcción de conocimiento.¹⁹⁷

9.2.3 Línea Base de la Política

No cuenta con línea base. Se incluyó su levantamiento en el plan de acción formulado en 2015: «La Secretaría Distrital de Ambiente, como autoridad ambiental en el área urbana del Distrito Capital, coordinará con las demás entidades del orden distrital y local, el levantamiento de la línea base de los indicadores establecidos en el plan de acción y la definición de metas de resultado e impacto, de acuerdo con la priorización de implementación de los proyectos, establecidos para la recuperación y preservación de los humedales del Distrito Capital.»¹⁹⁸

En el diagnóstico del DTS los humedales se caracterizan de una parte en cuanto a valores y servicios ambientales, y de otra, con respecto a los tensionantes que los amenazan, pero no se cuantifica excepto en términos de la reducción del área: a partir de la segunda mitad del siglo XX, en menos de cuarenta años, los humedales de planicie de Bogotá pasaron de 50.000 a 800 hectáreas.

La síntesis diagnóstica da cuenta de los tensionantes, y de los servicios y valores ambientales de cada uno de los humedales de planicie declarados como Parque Ecológicos Distritales estableciendo un punto de referencia inicial.¹⁹⁹

¹⁹⁷¹⁹⁷ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA. Política de humedales del Distrito Capital. Bogotá, D.C., enero de 2006. p 44.

¹⁹⁸ Resolución 02988 de 2015, art. 4

¹⁹⁹¹⁹⁹ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA. Política de humedales del Distrito Capital. Bogotá, D.C., enero de 2006. p 44.

9.2.4 Normatividad Asociada

Desde principios de la década del 90 la participación ciudadana se apoyado y a su vez ha dinamizado un desarrollo normativo amplio. Los siguientes son los principales referentes empleados para la formulación de la política²⁰⁰:

1. Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, conocida en forma abreviada como Convenio de Ramsar, fue firmada en la ciudad de Ramsar (Irán) el 18 de enero de 1971.
2. Ley 357 de 1997 a través de la cual se incorporó a la legislación nacional la Convención Ramsar
3. Política Nacional para Humedales Interiores formulada en el año de 2002 por el Ministerio de Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con una visión de sostenibilidad de los sistemas hídricos del país con el propósito de la conservación y uso sostenible de los humedales como ecosistemas estratégicos,
4. Resolución 157 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la cual se reglamenta el uso sostenible, la conservación y manejo de humedales, y se desarrollan aspectos relativos a la aplicación de la Convención Ramsar.

9.2.5 Soportes de la Construcción de la Política

En 2003 se inició la formulación de la Política de Humedales del Distrito Capital, mediante una Consultoría por la SDA que elaboró una aproximación al diagnóstico y una primera propuesta de política. Este primer ejercicio confluye luego con los procesos existentes desde la sociedad civil:

Posteriormente, en 2004, al impulso de un nuevo contexto político en el Distrito, donde se propende por la construcción de sinergias y el fortalecimiento de la interlocución entre organizaciones sociales e instituciones, [...] se inicia el proceso de Construcción Participativa de la Política de Humedales del Distrito Capital. Ejercicio pionero en la construcción de nuevas formas de relación efectivas entre la sociedad civil y el Distrito Capital en busca de un renovado proceso de gestión ambiental en la ciudad.²⁰¹

²⁰⁰ Decreto 624 de 2007. Considerandos

²⁰¹ DTS, p. 20

En el DTS se registran tres fases de construcción colectiva de la política desde febrero de 2004 hasta noviembre de 2005: La primera, un ejercicio de acercamiento y reconocimiento de las divergencias y convergencias entre los actores partícipes de procesos de gestión ambiental alrededor de los humedales en la ciudad; la segunda, una revisión del marco general concertado a través de encuentros locales y de un Foro-Taller Distrital con la participación ampliada de actores distritales, locales, institucionales y comunitarios, relacionados directa o indirectamente con los ecosistemas de humedal, y la tercera, la concertación de la estructura programática de la Política, con la participación constante de las organizaciones sociales que hacen gestión ambiental, de actores del sector académico e instituciones distritales, y el acompañamiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.²⁰²

En cuanto a la documentación, en el diagnóstico contenido en el capítulo II y el anexo de Síntesis Diagnóstica de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal del DTS se empleó bibliografía, publicada entre 1995 y 2003, de entidades e instituciones como la Convención Ramsar; Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA); Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR); Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB); Conservación Internacional Colombia (CI Colombia); Daphnia Ltda.; IDEAM; Ministerio del Medio Ambiente, MMA, (posteriormente Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT); PNUD; Instituto de Estudios Ambientales (IDEA), Universidad Nacional de Colombia; Departamento Nacional de Planeación (DNP); Instituto “Alexander Von Humboldt”; UAESPNN; U. Distrital. Obras publicadas entre 2000 y 2005 de autores como Ceballos, J.L.; Wilches-Chaux; Cronk, Q. C. B. & J. L. Fuller; Andrade, G. I; Herrera; Mosquera, A.; Palacio, D.C.; Hurtado, R.; Segura, E.; Schmidt-Mumm, U.; Van Der Hammen, T.; Sastoque, J.

9.2.6 Plan de Acción

Mediante la Resolución 02988 del 23 de diciembre de 2015 se adoptó el plan de acción de la política de humedales del Distrito Capital, donde se encuentran consignadas las acciones a nivel de proyectos para cada una de las estrategias. La ficha técnica de cada uno de los proyectos se puede consultar en el documento referido.

En los siguientes cuadros se relacionan los proyectos, actividades y productos del plan de acción aprobado para cada una de las estrategias. Se agregó una columna para clasificar los tipos de acciones propuestas para el desarrollo de este documento, que son los siguientes: acciones regulatorias-normativas; organizativas- cambios institucionales; financieras – recursos asociados, e informativas- estudios o investigaciones.

²⁰² DTS, p. 21

Todas las acciones requieren inversión de recursos y no se cuenta con estrategias de financiación como tal. Se clasificó aquí como «financieras – recursos asociados» aquellas que implican inversiones en obras o intervenciones más allá de los estudios o diseños.

Tabla 23

ESTRATEGIA 1: Investigación participativa y aplicada sobre los humedales del Distrito Capital y sus componentes socioculturales		
PROYECTO	ACTIVIDADES Y PRODUCTO	TIPO DE ACCIÓN
Plan interinstitucional y comunitario de investigaciones sobre los humedales del D.C.	Identificar la línea base de investigaciones realizadas en el D.C. sobre cada humedal	Informativas - investigación
	Plan interinstitucional y comunitario de investigaciones sobre los humedales del D.C.	
Plan institucional de monitoreo biótico y físico químico y evaluación con participación comunitaria de los procesos de recuperación en humedales del D.C.	Levantar la línea base de monitoreo biótico y físico químico	Informativas - investigación
	Plan institucional de monitoreo biótico y físico químico y evaluación con participación comunitaria de los procesos de recuperación en humedales del D.C.	

Tabla 24

ESTRATEGIA 2: Educación, comunicación y participación para la construcción social del territorio		
PROYECTO	ACTIVIDADES Y PRODUCTO	TIPO DE ACCIÓN
Programa de aulas ambientales para los humedales	Realizar un diagnóstico de orientación de las propuestas de educación y participación desarrolladas en cada uno de los humedales	Informativas - investigación
	Programa de aulas ambiental para los humedales	
Agenda Distrital de encuentros de intercambio de experiencias, creación de espacios y diálogo de saberes	Elaborar la versión inicial de agenda Distrital	Informativas - investigación
	Agenda Distrital de encuentros de intercambio de experiencias, creación de espacios y diálogo de saberes	
Programa para la generación de espacios y mecanismos de comunicación y socialización para la construcción social del territorio	Elaborar el programa de comunicación	Informativas - investigación
	Programa para la generación de espacios y mecanismos de comunicación y socialización para la construcción social del territorio	
Programa de promoción de hábitos de vida saludable en relación humedales	Realizar un diagnóstico acerca de los riesgos a la salud relacionados con los humedales	Informativas - investigación
	Programa de promoción de hábitos de vida saludable en relación humedales	
Mesas territoriales con participación interinstitucional y comunitaria en cada uno de los humedales del distrito a partir de las administraciones	Conformar las mesas territoriales	Organizativas - cambios institucionales
	Mesas territoriales con participación interinstitucional y comunitaria en cada uno de los humedales del distrito a partir de las administraciones	

Tabla 25

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

ESTRATEGIA 3: Recuperación, protección y compensación		
PROYECTO	ACTIVIDADES Y PRODUCTO	TIPO DE ACCIÓN
Programa de Identificación y corrección efectiva de conexiones erradas en humedales	Revisar y/o ajustar las competencias institucionales al programa de identificación y corrección de conexiones erradas	Organizativas - cambios institucionales
	Programa de Identificación y corrección de conexiones erradas en humedales	
Sistemas integrados de descontaminación de los humedales	Realizar un diagnóstico para la definición de alternativas orientadas a las descontaminación de cuencas aferentes, colectores pluviales y vertimientos que ingresen a los humedales	Informativas - investigación
	Sistemas integrados de descontaminación de los humedales	
Sistemas de conducción de caudal ecológico para cada humedal.	Realizar un diagnóstico para determinar la mejor alternativa de abastecimiento de caudal ecológico para los humedales del D.C.	Informativas - investigación
	Sistemas de conducción de caudal ecológico para cada humedal.	
Plan de implementación de alternativas tecnológicas y de infraestructura en la red pluvial de la ciudad para armonizar la función de regulación hídrica de los humedales	Realizar un diagnóstico relacionado al sistema pluvial de drenaje de la ciudad	Informativas - investigación
	Plan de implementación de alternativas tecnológicas y de infraestructura en la red pluvial de la ciudad para armonizar la función de regulación hídrica de los humedales	
Proyectos de Reconformación hidrogeomorfológica para la creación del hábitat acuático en los humedales	Realizar los diseños para las obras de reconformación hidrogeomorfológica en los humedales	Informativas - investigación
	Proyectos de Reconformación hidrogeomorfológica para la creación del hábitat acuático en los humedales	
Conformación de ecosistemas de humedal artificiales, como alternativa para la rehabilitación del valle aluvial del Río Bogotá	Realizar estudios técnicos para la conformación de nuevos ecosistemas de humedal artificiales	Informativas - investigación
	Conformación de ecosistemas de humedal artificiales, como alternativa para la rehabilitación del valle aluvial del Río Bogotá	
Recategorización de Humedales (Disposiciones POT)	Realizar la evaluación de categorías (locales, regionales y nacionales) de conservación que apliquen para mejorar el nivel de protección de los humedales	Regulatorias - normativas
	Re categorización de Humedales (Disposiciones POT)	
Propuesta de modificación de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital en lo correspondiente al suelo de protección rural, urbano y de expansión en relación a los humedales	Realizar una revisión del POT en función de la conservación de los humedales	Regulatorias - normativas
	Propuesta de modificación de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital en lo correspondiente al suelo de protección rural, urbano y de expansión en relación a los humedales	

Propuestas técnico científica como insumo para la Definición de disposiciones jurídicas Distritales, Regionales y/o Nacionales relacionadas con evaluación ambiental de alternativas para los proyectos, obras y actividades que afecten a los humedales.	Revisión de proyectos, obras y actividades priorizadas que se tienen proyectadas en el área de influencia directa de los humedales	Regulatorias - normativas
	Propuestas técnico científica como insumo para la Definición de disposiciones jurídicas Distritales, Regionales y/o Nacionales relacionadas con evaluación ambiental de alternativas para los proyectos, obras y actividades que afecten a los humedales.	
Protocolo para la recuperación y rehabilitación ecológica de los humedales en el D.C.	Actividad no requerida	Regulatorias - normativas
	Protocolo para la recuperación, protección y compensación de los humedales del DC de obligatorio cumplimiento	
Sistema de seguimiento y alerta temprana para el control de agentes tensionantes de los humedales del Distrito Capital	Formular el sistema de seguimiento y alerta temprana para el control de agentes tensionantes de los humedales	Informativas - investigación
	Sistema de seguimiento y alerta temprana para el control de agentes tensionantes de los humedales del Distrito Capital	
Esquema de compensación para humedales del D.C.	Determinar las valoración ambiental de los humedales del D.C.	Regulatorias - normativas
	Formular el Esquema de compensación para humedales del D.C	
	Esquema de compensación para humedales del D.C	
Directrices para ejecutar programas Responsabilidad Social Empresarial hacia la recuperación y protección de los ecosistemas de humedal.	Identificar empresas con interés en la ejecución de programas de responsabilidad empresarial	Organizativas - cambios institucionales
	Directrices para ejecutar programas Responsabilidad Social Empresarial hacia la recuperación y protección de los ecosistemas de humedal.	
Programa de recuperación y protección de los humedales no declarados ubicados en el suelo urbano y rural.	Construir una línea base de características y evaluación física, biótica, socio-cultural, jurídica en los humedales identificados en el área rural y urbana	Informativas - investigación
	Programa de recuperación y protección de los humedales no declarados ubicados en el suelo urbano y rural.	
Programa de conectividad biológica con los humedales a nivel local y regional	Realizar un diagnóstico para determinar las mejores alternativas para realizar la conectividad biológica con los humedales	Informativas - investigación
	Programa de conectividad biológica con los humedales a nivel local y regional	
Programa de Revegetalización en los Humedales (Restauración, rehabilitación y recuperación)	Realizar diagnostico relacionada con Revegetalización en zona de litoral y en ZMPA en humedales	Financieras - recursos asociados
	Formular el programa de revegetalización en los humedales	
	Programa de Revegetalización en los Humedales	

Tabla 26

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

ESTRATEGIA 4: Manejo y uso sostenible		
PROYECTO	ACTIVIDADES Y PRODUCTO	TIPO DE ACCIÓN
Lineamientos científico-técnicos generales para la delimitación de áreas de humedal del Distrito Capital	Realizar una evaluación de características físicas, bióticas, jurídicas y sociales	Informativas - investigación
	Lineamientos científico-técnicos generales para la delimitación de áreas de humedal del Distrito Capital	
Esquema distrital de seguridad y vigilancia permanente para humedales.	Diagnóstico de las acciones institucionales y comunitarias desarrolladas en materia de seguridad en los humedales, así como los tensionantes asociados	Organizativas - cambios institucionales
	Esquema distrital de seguridad y vigilancia permanente para humedales.	
Plan de saneamiento predial en Humedales del D.C.	Realizar estudios prediales	Financieras - recursos asociados
	Plan de saneamiento predial en Humedales del D.C.	
Construcción de cerramiento perimetral en malla eslabonada de los humedales	Realizar los diseños de cerramiento perimetral en malla eslabonada de los humedales	Financieras - recursos asociados
	Construcción de cerramiento perimetral en malla eslabonada de los humedales	
Modelo público de gestión integral de Humedales (Esquema de Administración sustentable y sostenible del humedal con participación de las organizaciones sociales)	Realizar evaluación del esquema de administración	Organizativas - cambios institucionales
	Esquema de Administración sustentable y sostenible del humedal con participación de las organizaciones sociales	
Adecuación de senderos ecológicos y observatorios	Realizar los diseños de senderos ecológicos y observatorios	Financieras - recursos asociados
	Adecuación de senderos ecológicos y observatorios	
Construcción del área de administración con criterios ecológicos	Realizar el diseño del área de administración	Financieras - recursos asociados
	Construcción del área de administración con criterios ecológicos	
Planes de Manejo del patrimonio arqueológico y cultural	Formular los planes de manejo del patrimonio arqueológico	Regulatorias - normativas
	Planes de Manejo del patrimonio arqueológico y cultural * Este proyecto debe desarrollarse previo a diseño y obras en los humedales	
Planes de Manejo Ambiental para cada uno de los humedales del Distrito Capital	Aprobar y actualizar planes de manejo ambiental de los humedales declarados	Regulatorias - normativas
	Planes de Manejo Ambiental para cada uno de los humedales del Distrito Capital	
Plan interinstitucional para la resolución jurídica de conflictos ambientales actuales y futuros de los	Identificar los conflictos ambientales de carácter jurídico referidos a los humedales que requieren actuación	Regulatorias - normativas

humedales en cuanto a su uso manejo y conservación como áreas protegidas.	Plan interinstitucional para la resolución jurídica de conflictos ambientales actuales y futuros de los humedales en cuanto a su uso manejo y conservación como áreas protegidas.	
Programa de gestión del riesgo en Humedales del D.C.	Realizar diagnóstico de la vulnerabilidad y amenaza del humedal y de las áreas de influencia directa	Informativas - investigación
	Programa de gestión del riesgo en Humedales del D.C	

Tabla 27

ESTRATEGIA 5: Gestión Interinstitucional		
PROYECTO	ACTIVIDADES Y PRODUCTO	TIPO DE ACCIÓN
Mesa de Humedales del Distrito Capital	Realizar el reglamento interno de la mesa	Organizativas - cambios institucionales
	Mesa de Humedales del Distrito Capital	
Mesa de humedales de la CISPAAER	Realizar el reglamento interno de la mesa	Organizativas - cambios institucionales
	Mesa de humedales de la CISPAAER	
Sistema de Seguimiento a la implementación de la Política	Construcción del plan de acción de la política	Organizativas - cambios institucionales
	Sistema de Seguimiento a la implementación de la Política	
Plan de financiación de la Política de Humedales	Formulación del plan de financiación de la Política de Humedales	Organizativas - cambios institucionales
	Plan de financiación de la Política de Humedales	

En total para desarrollo de las cinco estrategias de la política se proponen 38 proyectos que se clasifican para su ejecución como de corto (2016 - 2019), mediano (2020 - 2023) y largo plazo (2024 - 2027).

9.2.7 Metas e Indicadores

El plan de acción para la implementación de la política de humedales, adoptado mediante la Resolución 02988 de 2015, contiene indicadores de proceso, producto, resultado e impacto para cada una de las líneas de acción de las cinco estrategias de la política.

El capítulo 3 del plan de acción refiere a los indicadores y metas de resultado e impacto. Se proponen 48 indicadores de resultado y 30 indicadores de impacto, con el resultado o impacto esperado formulado de manera genérica y la entidad responsable de reportar los datos. Se dispone allí mismo que se realizará una medición en el corto plazo para levantar la línea base y establecer las metas correspondientes a la situación particular de cada humedal.

La matriz del Plan de Acción contiene los indicadores y metas de gestión.

9.2.8 Análisis Financiero

El plan de desarrollo Bogotá Humana ejecutó recursos en los humedales a través de los proyectos de inversión 821 y 7341.

El proyecto 821 Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y las áreas rurales del Distrito Capital, de un total de 22 metas, ejecutó 2 específicas en humedales: Gestionar 331.13 hectáreas de las zonas de ronda hidráulica y/o zonas de manejo y protección ambiental - ZMPA de tramos de humedales, para su recuperación, rehabilitación y/o restauración, y Conservar y manejar sosteniblemente 6 parques ecológicos distritales de humedal.

El proyecto 7341 Adecuación hidráulica y recuperación ambiental de humedales, quebradas, ríos y cuencas abastecedoras, a su vez, de un total de 3 metas ejecutó 1 en los humedales: intervenir 40 hectáreas de humedales.

De acuerdo con lo anterior, entre 2012 y 2015 del total de recursos ejecutados el Distrito destinó un 0,058% a la recuperación, rehabilitación y/o restauración de los humedales. Del total de recursos programados para las 3 metas, se ejecutó un 82,9%.

Cuadro 13. Plan distrital de desarrollo Bogotá Humana. Recursos programados y ejecutados en torno a tres metas de humedales

Año	Recursos programados	Recursos ejecutados	Porcentaje de ejecución	Porcentaje de participación en total de recursos del PDD Bogotá Humana	
				Programados	Ejecutados
2012	2.467.448.336	2.314.907.309	93,8%	0,050%	0,066%
2013	12.316.878.223	10.569.565.724	85,8%	0,118%	0,118%
2014	6.641.739.424	4.617.898.143	69,5%	0,059%	0,047%
2015	6.170.765.634	5.094.448.530	82,6%	0,049%	0,048%
2016	10.761.242.000	0	-	0,089%	-
Total	38.358.073.617	22.596.819.706	-	0,075%	-

Fuente: SEGPLAN con corte a 31 de diciembre de 2015. Elaboración propia.

9.2.9 Enfoques

Esta política tiene un enfoque de protección, conservación y uso racional de los humedales que se fundamenta en instrumentos internacionales de protección del medio ambiente y la

biodiversidad como la Convención Ramsar y el Convenio de Biodiversidad; así como en la Constitución Política, las leyes nacionales ambientales y su desarrollo normativo; en las políticas nacionales de humedales y biodiversidad, y en la jurisprudencia de las altas cortes.

9.2.10 Modelo de Operación

En la resolución de aprobación del plan de acción se establece que el seguimiento a la implementación del plan de acción de la Política de Humedales del Distrito Capital se realizará en el marco del Consejo Consultivo de Ambiente (Mesa de Humedales) en coordinación con la Comisión Intersectorial para la Sostenibilidad, la Protección Ambiental, el Ecurbanismo y la Ruralidad - CISPAAER, con apoyo de las Comisiones Ambientales Locales - CAL en cuya localidad existan ecosistemas de humedales.²⁰³

Tanto el Consejo Consultivo de Ambiente como la CISPAAER cuentan con una mesa de humedales y son presididas por el Secretario Distrital de Ambiente. Mientras el primero es el escenario para la participación de la sociedad civil en conjunto con las instituciones, la segunda, es la instancia de coordinación intersectorial.

Por la naturaleza de estos ecosistemas, buena parte de las intervenciones que requieren son desarrolladas desde la Empresa de Acueducto de Bogotá donde se dispone de una gerencia ambiental. Esta entidad en el último cuatrienio ejecutó el proyecto 7341 de adecuación hidráulica y recuperación ambiental con la meta de intervenir 40 hectáreas de humedales. La relación entre la SDA como autoridad ambiental que lidera esta política y la EAAB ha operado en términos de convenios interadministrativos.

Hecho el reconocimiento de los humedales como áreas protegidas, se han establecido diferentes estrategias para su administración como tal. Inicialmente se desarrollaron convenios con organizaciones locales dado que la sociedad civil fue pionera en esta labor, y en el último cuatrienio, vinculando y asignando personal directamente desde las distintas entidades distritales según sus competencias en el tema.

Los planes de manejo ambiental formulados para cada uno de los humedales reconocidos en la categoría de parque ecológico distrital de humedal son la carta de navegación para la intervención integral que debe desarrollarse con el propósito de alcanzar su protección, conservación y uso racional.

²⁰³ Resolución 02988 de 2015, art. 5

9.2.11 Evaluaciones

No se dispone de evaluaciones de esta política.

9.2.12 Análisis Actual de la Política

Desde la adopción de la política en 2007 se han adelantado acciones como la formulación de planes de manejo; la instauración de un sistema de administración de los humedales urbanos como áreas protegidas; intervenciones para la restauración, entre ellas, la reconexión del Humedal Córdoba con la quebrada de los cerros orientales que lo alimenta; educación, e investigación, sin formalizar un Plan de Acción.

En 2015 con la Resolución 02988 se adopta el plan de acción sentando las bases para una implementación más sistemática. Es así que la SDA reporta las siguientes actividades que ahora adelanta en desarrollo de la experiencia piloto del sistema de seguimiento:

- Revisión de las metas de producto y de proceso del Plan de Acción y sus responsables según las competencias de cada área al interior de la entidad.
- Identificación de avances en la implementación de acciones relacionadas con el Plan de Acción, con entidades como la Empresa de Acueducto de Bogotá – EAAB, el Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático – IDIGER, el Jardín Botánico de Bogotá – JBB, la Secretaría Distrital de Salud – SDS, Secretaría Distrital de Gobierno – SDG y la Secretaría Distrital de Planeación – SDP.
- Las metas del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Mejor para Todos”, y las fechas de cumplimiento de las metas denominadas “corto plazo” del Plan de Acción por parte de las entidades que tienen responsabilidad directa en la implementación de la política.

Por último, con miras a sentar las bases para la evaluación de esta política es importante atender a lo dispuesto en el Plan de Acción con respecto a la realización de una pronta medición de los indicadores para obtener la línea base.

9.3 Política pública distrital de ruralidad del Distrito Capital

9.3.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

La Política Pública de Ruralidad del Distrito Capital fue adoptada mediante el Decreto 327 de 2007 sin establecer un horizonte de tiempo específico para su implementación.

9.3.2 Problemática

En la introducción del documento técnico de soporte de la política distrital de ruralidad se mencionan brevemente aspectos que dan lugar a su formulación.²⁰⁴

El área rural del Distrito Capital «conforma el 76,6% de su territorio, en su mayoría definido como áreas protegidas, inmersas en un complejo sistema hidrográfico esencial para la seguridad hídrica y la regulación climática de una vasta región»²⁰⁵. De esta región, constituida por el Distrito Capital y departamentos próximos como Boyacá, Meta, Huila, Tolima y Cundinamarca, proviene el 80% de los alimentos que consumen los habitantes de la ciudad.

Se plantea entonces la política como una herramienta de gestión del Distrito para el ordenamiento ambiental sostenible de su territorio, y se agrega el propósito de superar la exclusión de su población. En este último aspecto el DTS adolece de una previa descripción de la situación.

De igual manera, se mencionan el patrimonio ambiental contenido en este territorio, los procesos de expansión urbana desordenada, las reivindicaciones históricas del movimiento campesino silenciadas por la dinámica urbana y sus problemas, el agua como elemento esencial para la seguridad alimentaria, la agricultura y toda forma de vida y como un bien meritorio, y la garantía de derechos como una obligación jurídica, entre los elementos esenciales que aún están por ordenar en términos de una identificación estructurada del problema.

9.3.3 Línea base de la política

Esta política no cuenta con una línea base.

²⁰⁴ POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE RURALIDAD Desde un enfoque de garantía de los derechos humanos: Síntesis de discusión y acuerdos del proceso colectivo de construcción. Bogotá, Mayo de 2006

²⁰⁵ POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE RURALIDAD Desde un enfoque de garantía de los derechos humanos: Síntesis de discusión y acuerdos del proceso colectivo de construcción. Bogotá, Mayo de 2006. p 8.

9.3.4 Normatividad asociada

La ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial ordena a los municipios y Distritos reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales.

En desarrollo de esta ley, desde la primera versión del POT de Bogotá de 2000 se ha ido estructurando progresivamente la propuesta para el territorio rural. En la revisión de este instrumento de planeación de 2003 se introduce el mandato dirigido a la autoridad ambiental del Distrito Capital de formular la política rural. Dicho mandato es integrado en el artículo 27 de la compilación de 2004.²⁰⁶

De igual modo, en cumplimiento de lo dispuesto, el Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia²⁰⁷ incluye el diseño e implementación de la Política Rural como una meta en su Eje Urbano Regional.

Otras normas asociadas a esta política que refieren en buena parte a la asistencia técnica agropecuaria y el ordenamiento ambiental, se relacionan en el anexo 3 del documento técnico de soporte indicando su aplicación en este contexto.

En el Decreto 21 de 2011 que modifica el Decreto 327 de 2007 de adopción de la política de ruralidad, se integra el Consejo Consultivo de Desarrollo Rural es un desarrollo de la misma.

9.3.5 Soportes de la construcción de la política

El Capítulo III del DTS, «Política Pública Distrital de Ruralidad desde un enfoque de garantía de los derechos humanos: síntesis de discusión y acuerdos del proceso colectivo de construcción», abarca en un planteamiento breve tanto la historia de los páramos y observaciones sobre su manejo, como una descripción de la situación de la mujer rural colombiana, citando documentos de la Contraloría de Bogotá, Tomas van der Hammen y Dora Isabel Díaz, producidos entre 2000 y 2004.

Adicionalmente, en cumplimiento del mandato de formulación participativa de esta política se convocó entre marzo del 2004 y diciembre de 2005 a la institucionalidad pública del Distrito, y a campesinos y campesinas y diferentes actores sociales comprometidos con la ruralidad. El DTS es una síntesis de la discusión y acuerdos del proceso colectivo de

²⁰⁶ Decreto 190 del 22 de junio de 2004 (revisión POT) Art. 27.

²⁰⁷ Acuerdo 119 de 2004. Art. 15

construcción de la política desarrollado en dicho periodo de tiempo, y en su anexo 2 se describen las acciones adelantadas.

9.3.6 Plan de acción

En el articulado del Decreto de adopción de la política se definen estrategias, programas y subprogramas²⁰⁸. Es una estructura general en la que no se establecen acciones específicas para su clasificación. A su vez, en el DTS se nominan proyectos para cada programa sin desarrollarlos.

En 2010, la Secretaría Distrital de Ambiente y la Secretaría Distrital de Planeación adoptan el Plan de gestión para el desarrollo rural sostenible – PGDR²⁰⁹ a través del cual se implementa la política, sin embargo, este no guarda correspondencia con la estructura de la misma aun cuando conserva sus principios y ejes.

El Plan de Gestión para el Desarrollo Rural Sostenible – PGDR propone 20 programas con sus respectivos objetivos, subprogramas y proyectos. En total se nominan 301 proyectos indicando la entidad ejecutora o articuladora de la ejecución y las otras entidades responsables.²¹⁰ Los 13 sectores de la administración Distrital tienen competencia en el mismo.

9.3.7 Metas e indicadores.

No se formularon metas ni indicadores.

9.3.8 Análisis financiero

El plan de desarrollo Bogotá Humana ejecutó recursos en la ruralidad a través programa de Ruralidad Humana conformado por los proyectos de inversión 709 - Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital; 801 - Mejoramiento del hábitat rural; 962 - Gestión para la construcción y mejoramiento de vivienda rural, y 807 - Redefinición del modelo de ocupación de las franjas de transición urbano – rural.

²⁰⁸ Decreto 327 de 2007. Art. 10 y 11.

²⁰⁹ Decreto 042 de 2010

²¹⁰ DTS del Plan de Gestión para el Desarrollo Rural Sostenible – PGDR. p 22.

Entre 2012 y 2015 del total de recursos ejecutados por el Distrito un 0,039% correspondió a la ejecución de este programa, y del total de recursos que inicialmente se asignaron al mismo, se ejecutó el 91,0%.

Cuadro 14. Plan distrital de desarrollo Bogotá Humana. Recursos programados y ejecutados por el Programa Ruralidad Humana

Año	Recursos programados	Recursos ejecutados	Porcentaje de ejecución	Porcentaje de participación en total de recursos del PDD Bogotá Humana	
				Programados	Ejecutados
2012	1.740.368.772	1.186.900.087	68,2%	0,035%	0,034%
2013	2.473.215.000	2.363.348.204	95,6%	0,024%	0,026%
2014	7.105.402.800	7.093.546.133	99,8%	0,063%	0,073%
2015	5.335.244.300	4.508.120.312	84,5%	0,043%	0,043%
2016	2.746.399.000	0	-	0,023%	-
Total	19.400.629.872	15.151.914.736	-	0,038%	-

Fuente. SEGPLAN con corte a diciembre 31 de 2015. Elaboración propia

Es de anotar que las metas ejecutadas por el Programa Ruralidad Humana no están vinculadas de manera directa ni con la política adoptada en 2007, ni con el plan de acción adoptado en 2009.

9.3.9 Enfoques

Esta política concibe la ruralidad de Bogotá como un territorio estratégico para la articulación del Distrito con la región, al tiempo que asume un enfoque de derechos con respecto a la población que lo habita además de reconocerla como corresponsable de su desarrollo sostenible.²¹¹

También enfatiza sobre la participación como un principio fundamental para avanzar en la construcción democrática de la ciudad: «[esta política] Construida y desarrollada de forma participativa, es un aporte al proyecto de democratización del Distrito Capital y a la construcción del Estado Social de Derecho, en que está comprometida la administración distrital, a partir de aceptar los conflictos que existen en la sociedad, con la convicción de que éstos se deben dirimir por vías pacíficas y con una concepción del poder como la

²¹¹ POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE RURALIDAD Desde un enfoque de garantía de los derechos humanos: Síntesis de discusión y acuerdos del proceso colectivo de construcción. Bogotá, Mayo de 2006. p 8.

capacidad de actuar concertadamente, de formar comunidad, y no como algo que se puede acumular y ejercer sobre alguien.»²¹²

9.3.10 Modelo de operación

La materialización los enfoques antes señalados supone adecuaciones institucionales y de gobierno en los niveles central, descentralizado y locales para atender los asuntos rurales, así como la construcción de mecanismos adecuados de gestión participativa, articulados con la política de descentralización en el Distrito Capital²¹³, como lo dice el DTS.

Entre los programas prioritarios de la política que se definen como «acciones prioritarias de la gestión, cuyo desarrollo debe permitir la articulación, a través de cada una de ellas, de los objetivos de los ejes de la política»²¹⁴, es propone el programa de Ajuste administrativo y desarrollo institucional, sin embargo, a la fecha se puede decir que estas condiciones no se lograron.

En la resolución de aprobación del plan de acción se establece que el seguimiento a la implementación del plan de acción de la Política de Humedales del Distrito Capital se realizará en el marco del Consejo Consultivo de Ambiente (Mesa de Humedales) en coordinación con la Comisión Intersectorial para la Sostenibilidad, la Protección Ambiental, el Ecourbanismo y la Ruralidad - CISP AER, con apoyo de las Comisiones Ambientales Locales - CAL en cuya localidad existan ecosistemas de humedales.²¹⁵

Al igual que en caso de la política de humedales, tanto el Consejo Consultivo de Desarrollo Rural²¹⁶ como la Comisión Intersectorial para la Sostenibilidad, la Protección Ambiental, el Ecourbanismo y la Ruralidad – CISP AER cuentan con una mesa de ruralidad. El primero es presidido por Alcalde Mayor quien delega en el Secretario Distrital de Ambiente, y la segunda, por el Secretario Distrital de Ambiente. Mientras el primero es el escenario para la participación de la sociedad civil en conjunto con las instituciones, la segunda, es la instancia de coordinación intersectorial.

La Secretaría Distrital de Ambiente, consultada sobre el seguimiento de esta política por la SDP, reporta que a través de su Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad, acorde con los

²¹² POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE RURALIDAD Desde un enfoque de garantía de los derechos humanos: Síntesis de discusión y acuerdos del proceso colectivo de construcción. Bogotá, Mayo de 2006. p 8.

²¹³ POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE RURALIDAD Desde un enfoque de garantía de los derechos humanos: Síntesis de discusión y acuerdos del proceso colectivo de construcción. Bogotá, Mayo de 2006. p 8.

²¹⁴ Decreto 327 de 2007. Art. 12.

²¹⁵ Resolución 02988 de 2015, art. 5

²¹⁶ Decreto 21 de 2011.

artículos 23 y 24 del Decreto Distrital 327 de 2007, realiza seguimiento a las actividades de implementación que realizan los 13 sectores, de forma anual desde 2010.

También manifiesta que teniendo en cuenta que el Distrito desde 2007 a la fecha ha tenido modificaciones en su estructura y en sus sectores, es necesario hacer una actualización de los responsables de la implementación de estos instrumentos (Política y Plan de gestión), y que para ello se han venido realizando acercamientos con la Secretaría Distrital de Planeación – Dirección de Ambiente y Ruralidad para avanzar en este proceso

9.3.11 Evaluaciones

No se cuenta con evaluaciones de esta política.

9.3.12 Análisis actual de la política

Esta política presenta vacíos metodológicos en su formulación que es necesario subsanar para atender de manera debida a su finalidad. Su pertinencia y el carácter estratégico de la misma para el desarrollo y la sostenibilidad de Distrito Capital lo exigen. Esto incluye el desarrollo de los mecanismos para garantizar los instrumentos y el arreglo institucional necesarios para una adecuada implementación.

Alcanzar la congruencia entre la política y el plan de acción que se formule para su implementación, así como de los proyectos y programas de corto plazo que atañen a sus objetivos con este último, y el establecimiento de una coordinación capaz de aglutinar de una manera integral a las distintas entidades con competencias en el tema en torno al propósito, es fundamental para su desarrollo.

En el actual plan de desarrollo, Bogotá Mejor, el tema es abordado desde el Programa Desarrollo rural sostenible cuyo objetivo es «intervenir de manera articulada en el territorio rural, promoviendo la ejecución de los programas y proyectos establecidos en la normativa vigente, de manera que se consolide un modelo de Desarrollo Rural Sostenible [...]»²¹⁷

Desde la Dirección de Ambiente y Ruralidad de la SDP se estableció la gerencia para el establecimiento de un modelo de desarrollo rural, en cuyo contexto se propone la reformulación de esta política.

²¹⁷ Acuerdo 645 de 2016. Art. 55

9.4 Política para el manejo del suelo de protección en el Distrito Capital

9.4.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política para el Manejo del Suelo de Protección en el Distrito Capital fue adoptada mediante el Decreto 462 de 2008 sin establecer un horizonte de tiempo específico para su implementación.

9.4.2 Problemática

El suelo de protección corresponde a una clasificación que, si bien fue identificada en el Plan de Ordenamiento Territorial, ha sido poco atendida, por tanto, no se han consolidado los usos reglamentados. Existe la necesidad incluso de avanzar en un inventario detallado para conocer su estado real.

Comprende aproximadamente 86.900 hectáreas. Cerca del 95% corresponde al Sistema de Áreas Protegidas y si se suma el 4% de los demás componentes de la misma Estructura - EEP, se tiene que el 99% del suelo de protección del Distrito Capital se ha declarado por razones ambientales.

El Sistema de Áreas Protegidas (SAP), que ocupa la mayor extensión, requiere de esfuerzos importantes a nivel presupuestal para su consolidación, toda vez que su adecuado manejo implica la formulación e implementación de Planes de Manejo Ambiental, y la concertación con las comunidades afectada con las restricciones de uso. El desconocimiento que existe en la mayoría de los ciudadanos de la existencia la Estructura Ecológica Principal -EEP, conlleva a la construcción ilegal de vivienda.

El suelo de protección por riesgo, aunque corresponde a un área muy pequeña, muestra el mayor problema socioeconómico por los conflictos para el reasentamiento. Son susceptibles de ocuparse de manera inadecuada, incluso, con posterioridad a procesos de reasentamiento, cuando tienen restringida la posibilidad de urbanizarse se dificulta la intervención del Distrito para rehabilitarlos, ya que pertenecen en su gran mayoría a un particular. Para ello, es necesario establecer de manera precisa las competencias y las responsabilidades de las diferentes entidades distritales, los propietarios y las comunidades vecinas. Existe la necesidad de iniciar estrategias y programas dentro de una ruta de trabajo para evitar la generación de efectos adversos en la población y el medio ambiente.

Respecto del área destinada para la infraestructura de servicios públicos, se tiene poco reconocimiento del mismo como suelo de protección, al tiempo que una de las principales preocupaciones de las autoridades de la ciudad es la expansión y el cubrimiento de los servicios públicos domiciliarios para atender la continua y creciente demanda.

9.4.3 Línea base de la política

Esta política no cuenta con línea base. En el diagnóstico se indica que existe la necesidad incluso de un inventario inicial. Las cifras de extensión según la categoría tienen como fuente el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias -DPAE.

9.4.4 Normatividad asociada

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974) y la Ley 99 de 1993, determinan el manejo y la defensa de los recursos naturales renovables y del ambiente.

La Ley 388 de 1997 que en su artículo 35 establece que el suelo de protección está constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro del suelo rural, urbano o de expansión urbana, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse. De allí se desprende lo dispuesto en el Decreto 190 de 2004, Plan de Ordenamiento Territorial -POT- de Bogotá, con la correspondiente reglamentación de usos del suelo.

La condición de suelo de protección también tiene un precedente en el artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

El plan distrital de desarrollo 2008 – 2012, Bogotá Positiva, en el cual se prevé la ejecución de esta política.

9.4.5 Soportes de la construcción de la política

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

Como soporte se emplea el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y datos Dirección de Prevención y Atención de Emergencias –DPAE. Los datos de crecimiento poblacional y desplazamiento forzado se citan como fuentes el DANE y Codhes.

9.4.6 Plan de acción

No se ha formulado el plan de acción.

9.4.7 Metas e indicadores.

No se dispone de metas ni indicadores.

9.4.8 Análisis financiero

Se toman para el análisis los siguientes proyectos de inversión que abordan el manejo del suelo de protección.

En el marco del programa *Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua*, la Secretaría Distrital del Hábitat ejecutó el proyecto 417 *Control a los procesos de enajenación y arriendo de vivienda*; el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, el proyecto 812 *Recuperación de la zona declarada suelo de protección por riesgo en el sector Altos de la Estancia de la Localidad de Ciudad Bolívar*, y la Secretaría Distrital de Ambiente, el proyecto 821 *Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y las áreas rurales del Distrito Capital*;

Entre tanto, el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático ejecutó el proyecto 970 *Recuperación de suelos de protección por riesgo*, en el marco del *Programa Gestión integral de riesgos*.

La Secretaría Distrital de Planeación, en el marco del programa *Vivienda y hábitat humanos*, ejecutó el proyecto 802 *Planificación urbanística e instrumentos de gestión territorial para contribuir en la reducción de la segregación socio-espacial en Bogotá D. C.* En este caso son solo dos las metas aportan a esta política:

- Formular 100% de los proyectos de acto administrativo para adoptar los planes directores de parques
- Formular 1 portafolio de suelo que incluya la definición y adopción de zonas de reserva para la habilitación de suelo requerido para la consolidación de la EEP y los proyectos estratégicos de construcción o ampliación de infraestructura de los sistemas generales urbanos

Al mismo tiempo, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte ejecutó los proyectos 708 *Construcción y adecuación de parques y escenarios para la inclusión* y 842 *Parques inclusivos: física, social, económica y ambientalmente*, en el marco del *Programa Ejercicio de las libertades culturales y deportiva*. El primer proyecto refiere a manejo del suelo de protección en 7 de 13 metas, el segundo, en 7 de 9.

Las cifras programadas y ejecutadas en total por estos conceptos se presentan en el siguiente Cuadro con corte a 31 de diciembre de 2015.

Cuadro 15. Plan distrital de desarrollo Bogotá Humana. Recursos programados y ejecutados de metas de los proyectos de inversión relacionados con el manejo del suelo de protección

Año	Recursos programados	Recursos ejecutados	Porcentaje de ejecución	Porcentaje de participación en el total de recursos del PDD Bogotá Humana	
				Programados	Ejecutados
2012	40.671.807.521	31.353.523.585	77,1%	0,822%	0,888%
2013	98.782.922.515	74.171.374.906	75,1%	0,943%	0,827%
2014	131.455.615.425	83.517.279.855	63,5%	1,169%	0,859%
2015	129.004.082.824	119.597.513.244	92,7%	1,033%	1,137%
2016	198.769.570.000	0	-	1,641%	-
Total	598.683.998.285	308.639.691.590	-	1,168%	-

Fuente. SEGPLAN con corte a diciembre 31 de 2015. Elaboración propia

Entre 2012 y 2015 del total de recursos ejecutados por el Distrito un 0,79% correspondió a la ejecución de metas relacionadas con el manejo del suelo de protección en sus distintas categorías por entidades diversas. Del total de recursos que inicialmente se les asignaron para el mismo periodo, se ejecutó un 77,2%.

El 74,57% de estos recursos fueron ejecutados por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, es decir en los parques de escala metropolitana y zonal. En contraste, estos parques solo participan con un 2,5% del suelo de protección en términos de superficie según el DTS de la política.²¹⁸

²¹⁸ DTS. p 9.

9.4.9 Enfoques

La Política para el manejo del suelo de protección busca orientar la gestión en el marco de las competencias legales e institucionales, así como definir las principales acciones y los responsables para cumplir los objetivos que trace esta Política.

9.4.10 Modelo de operación

Con el fin de gestionar y hacer seguimiento a la presente Política, las siguientes entidades distritales estarán a cargo de la coordinación de cada componente de la misma, de acuerdo con sus competencias²¹⁹:

1. Coordinación general y componente ambiental: Estará en cabeza del Sector Ambiente, a través de la Secretaría Distrital de Ambiente.
2. Coordinación del componente de riesgo: Estará en cabeza del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, a través de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de la Secretaría Distrital de Gobierno.
3. Coordinación del componente hábitat: Estará en cabeza del Sector Hábitat en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat.
4. Coordinación del componente de parques: Estará en cabeza del Sector de Cultura, Recreación y Deporte, a través del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte.

9.4.11 Evaluaciones

No se tienen evaluaciones de esta política.

9.4.12 Análisis actual de la política

²¹⁹ Decreto 462 de 2008, Art. 17.

En términos de la ejecución de los recursos se observa que la distribución de responsabilidades descrita en el apartado sobre el modelo de operación es efectiva, pero se trata de competencias asignadas a las entidades y orientadas por la reglamentación de usos del suelo establecida en el POT.

No hay un valor agregado por la política en términos de la articulación para la implementación de las acciones sino que cada sector coordina la intervención del suelo de protección de manera independiente. A lo anterior se suma la inexistencia de un plan de acción y de un sistema de seguimiento que pudiera ofrecer una mirada de conjunto del manejo del suelo protegido. En consecuencia, se propone su derogación.

9.5 Política Distrital de Salud Ambiental para Bogotá, D.C. 2011 - 2023

9.5.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política Distrital de Salud Ambiental para Bogotá fue adoptada mediante el Decreto 596 de 2011 para ser implementada entre 2011 y 2023.

9.5.2 Problemática

Para definir el problema se adopta la visión de la epidemiología social y el modelo explicativo de la determinación social de la salud. Buscan abordar los determinantes estructurales, intermedios y proximales, en los cuales el contexto ambiental juega un papel importante desde lo microcelular hasta lo macroambiental.²²⁰ La metodología también es conocida como modelo FPSEEA por las iniciales de los eslabones de la cadena ambiente – salud que propone: Fuerza motriz, Presión, Situación, Exposición, Efecto y Acción.²²¹

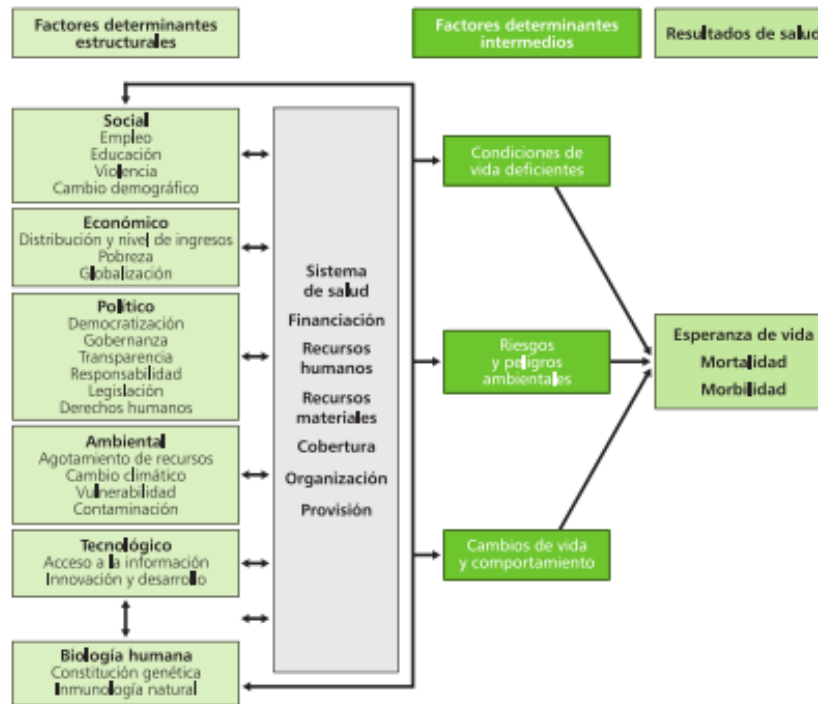
Los determinantes estructurales se complementan con las categorías vinculadas con el territorio, con las formas de producción y reproducción social y con la dimensión individual para dar cuenta del primer eslabón (fuerzas motrices).²²² Esto se muestra en la siguiente figura.

²²⁰ DTS. p 25.

²²¹ DTS. p 25.

²²² DTS. p 26.

Figura 13. Marco de los factores determinantes de la salud: interacciones entre la salud y el ambiente



Fuente: DTS. p 26.

Los determinantes se clasifican como sigue²²³:

Determinantes proximales: asuntos próximos al individuo que protegen o deterioran sus condiciones de calidad de vida y salud (estilos de vida, condiciones biológicas /edad, sexo, etnia/, enfermedades de base).

Determinantes intermedios: asuntos relacionados con las condiciones y modos de vida (prácticas culturales, vivienda, hacinamiento, servicios públicos, respuesta institucional en todos los sectores y respuesta social).

Determinantes estructurales: asuntos de orden estructural que la sociedad ha establecido (modelo de desarrollo económico, político y social, desarrollo tecnológico, representaciones e imaginarios sociales y culturales).

Se describe entonces la situación global actual: las emisiones tóxicas al ambiente (agua, aire y tierra) han sobrepasado la capacidad de tolerancia y regeneración de la superficie terrestre (biosfera) y de sus habitantes. «Esto se revierte en la pérdida de bienestar y

²²³ DTS. p 28.

deterioro de la salud de la población, lo que finalmente se traduce en aumento de enfermedades y muertes por causas relacionadas con el medio ambiente.»²²⁴

En el ámbito Distrital, el marco situacional se define en términos de aspectos económicos, sociales y ambientales, además de considerar los siguientes temas específicos: ruralidad y sostenibilidad ambiental, abastecimiento de alimentos y salud, sustancias químicas y seguridad, medicamentos y productos farmacéuticos, y condiciones higiénico sanitarias.

Se consideran aspectos sociales, económicos, de ordenamiento urbano que abarcan el conjunto de asuntos públicos del Distrito dado que se adopta una definición de salud muy amplia: « [...] la posibilidad que tienen las personas de construir un proyecto de vida y alcanzar el máximo de bienestar, desde las posibilidades que ofrece una sociedad para el desarrollo de las capacidades y libertades, es pertinente visibilizar las brechas de equidad presentes al interior de la ciudad.»²²⁵

En los **aspectos económicos**, se describen las características socioeconómicas generales con datos como el número de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI), un indicador que entre sus variables incluye el acceso a servicios públicos y la calidad de la vivienda que a su vez tienen implicaciones ambientales que afectan la salud. La productividad y empleo se describen con indicadores como la tasa de desempleo, importaciones, exportaciones y número de establecimientos comerciales.

En los **aspectos sociales**, se analiza la dinámica demográfica, la vulnerabilidad poblacional y territorial, la mortalidad general, las condiciones educativas.

La relación entre la estructura demográfica, el perfil epidemiológico y el conjunto de necesidades diferenciales en el territorio; la vulnerabilidad poblacional asociada a la libertad y autonomía que otorga la estabilidad económica y laboral, y a las condiciones o situaciones de las personas, y la concentración territorial de la población con mayor vulnerabilidad hacen parte de la descripción.

En cuanto a la mortalidad general, Bogotá tiene como causa principal las enfermedades crónicas (EC) a las que se asocian las condiciones prevalentes de riesgo (CPR), además de que aproximadamente un 48% de la población con CPR corresponde a población no asegurada o afiliada a régimen subsidiado. Con el cálculo de años de vida potencialmente perdidos (AVPP) se ratifica que las enfermedades crónico-degenerativas ocupan los primeros puestos de mortalidad, con un diferencial entre hombres y mujeres.²²⁶

²²⁴ DTS. p 32.

²²⁵ DTS. p 49.

²²⁶ DTS. p 50.

Sobre las condiciones educativas se registra el aumento de la cobertura educativa, la tasa de cobertura bruta, la tasa de asistencia escolar y número de años promedio de educación, sin alcanzar a establecer la relación entre salud y educación.

La situación ambiental de Bogotá se describe en términos de calidad del aire, calidad del agua, estado de la estructura ecológica principal y calidad del hábitat urbano.

En **calidad del aire** se retoma la correlación positiva existente entre las concentraciones de material particulado y las enfermedades respiratorias, sobre la cual, se tiene como precedentes el estudio de Larsen (2004) que encontró una relación estadísticamente significativa entre los niveles de PM_{2,5} y las tasas de mortalidad²²⁷, y la norma nacional. Se examinan además las cifras de emisiones de dióxido de carbono per cápita sin establecer la relación específica con la salud de la población.

El agua de los ríos urbanos de Bogotá se mide con el índice WQI que muestra lo mucho que hay por mejorar aún en su calidad a 2011, pero también los logros de la SDA en el control de vertimientos. En los indicadores de carga contaminante de los vertimientos del sector industrial también se observa un buen comportamiento en razón a la influencia directa de la SDA como autoridad ambiental.²²⁸ Tampoco se establece la relación específica ambiente – salud.

El agua para consumo humano es monitoreada con el IRCA, Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano, y el IRABAM, Índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua para Consumo Humano, «a fin de asociar el riesgo a la salud humana causado por los sistemas de abastecimiento.»²²⁹

Sobre el estado de la **Estructura Ecológica Principal** del Distrito Capital se reporta el área existente y el área sobre la cual se han desarrollado acciones de restauración, recuperación y rehabilitación, además del número de especies de fauna silvestre e información sobre la actividad minera.

El tráfico ilegal de especímenes silvestres que conlleva erosión genética, reducción de los tamaños poblacionales y mayor vulnerabilidad a la extinción²³⁰, además de ser un delito, es identificado como «posible generador de problemas en Salud Pública debido al contacto entre la población humana y animal, siendo importante considerar que existe un gran número de enfermedades zoonóticas de origen viral, bacteriano, micótico y parasitario que pueden ser transmitidas de los animales silvestres al hombre y viceversa.»²³¹

²²⁷ DTS. p 36.

²²⁸ DTS. p 61.

²²⁹ DTS. p 60.

²³⁰ DTS. p 65.

²³¹ DTS. p 65.

Los Vehículos de tracción animal (VTA), semovientes (vacas y cerdos), perros “ferales” y palomas presentes en la ciudad se identifican como problemáticas a nivel sanitario, de transmisión de enfermedades de origen zoonótico y de tránsito urbano.²³²

La situación en cuanto a arborización urbana preocupa que la relación de seis habitantes por cada árbol entre 2008 y 2010 se mantuvo a pesar de las nuevas plantaciones, siendo una limitante la baja disponibilidad de áreas arborizables. No se establece la relación con la salud.

La alta interacción de la actividad minera con el centro urbano de Bogotá, fundamentalmente al sur de la ciudad en donde se localiza la mayor actividad extractiva, implica impactos ambientales como inestabilidad de laderas con amenaza alta por remoción en masa, afectación de la calidad de las aguas superficiales con altos contenidos de material particulado y minerales metálicos, además de otros de gran relevancia.²³³

Luego de diez años de la expedición del POT, la figura de Parques Mineros Industriales, no se ha materializado por la dificultad que ofrece la multiplicidad de actores institucionales con diversas competencias en este tema y por la exigencia de acuerdo entre los mismos mineros. La desarticulación entre Ingeominas y las autoridades distritales, trae además como consecuencia que los títulos de concesiones mineras otorgadas tiempo atrás se traslapen con áreas protegidas, barrios consolidados urbanísticamente y equipamientos colectivos de distinta índole. La mayor parte de la actividad minera se desarrolla fuera de las áreas reglamentadas.²³⁴

En las áreas de actividad minera, «el movimiento de mineral y su tratamiento en plantas de trituración provoca partículas en suspensión [...] generando altas concentraciones de material particulado que puede impactar los ecosistemas de la zona y la salud de la población aledaña [...], y producir según el caso y la solubilidad, tamaño y reactividad de las partículas, distintas patologías.» p 69

Como aspectos de la calidad del hábitat urbano relacionados con la salud se abordan la vivienda y el hábitat, la gestión de residuos sólidos, la contaminación auditiva, la contaminación electromagnética y la movilidad urbana.

En cuanto a la vivienda y el hábitat, se argumenta que aproximadamente el 25% del suelo urbano de Bogotá ha sido urbanizado de manera ilegal y es ocupado por más de 2.500.000 habitantes de los estratos 1 y 2:

²³² DTS. p 65.

²³³ DTS. p 68.

²³⁴ DTS. p 68.

Esta situación es el resultado de un alto crecimiento poblacional (vegetativo y por migración) acompañado de una baja oferta de vivienda, en particular para los hogares de más bajos ingresos, que genera ocupaciones ilegales de terrenos con carencia en servicios públicos, equipamientos y vías. Generalmente se encuentran asociados a zonas de amenaza natural, con dificultades para la accesibilidad y la conexión con los circuitos urbanos, mayores costos de desplazamiento a los lugares de empleo, tanto en tiempo como en recursos, carencia de espacio público y equipamientos para la prestación de los servicios sociales, carencias en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y bajas condiciones de habitabilidad de las viviendas.»²³⁵

La relación con la salud se argumenta como sigue:

Se debe tener en cuenta que la vivienda influye favorablemente en la preservación de la salud e incentiva la actividad creadora y el aprendizaje, cuando sus espacios funcionales reúnen las condiciones apropiadas para los que fueron diseñados y cuando la conducta humana los utiliza adecuadamente, por lo cual, la vivienda se constituye en un factor social de la salud y en objeto de interés particular en el campo de la promoción de la salud ambiental (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2006).²³⁶

Sobre los residuos sólidos ordinarios²³⁷ la deficiencia en la gestión integral y la afectación de la población en el área de influencia del Relleno Sanitario Doña Juana, se registran como problemáticas sentidas aun cuando no se mencionan los impactos en salud. De otra parte, sobre las empresas con actividades comerciales relacionadas con el reciclaje se afirma que generan rechazo en la población vecina por el comercio con recicladores y habitantes de calle, la presencia de malos olores y quemadas.

Los residuos peligrosos son generados principalmente por el sector industrial con establecimientos distribuidos prácticamente en todas las localidades de la ciudad. La inadecuada disposición, causa deterioro del ambiente y de la salud de la población.²³⁸ Entre ellos, se encuentran los residuos hospitalarios peligrosos que requieren de un manejo especial controlado.

Las aproximadamente 5.500 toneladas por año de residuos hospitalarios y similares producidas en Bogotá para 2005, «[...] puede ser agentes causantes de enfermedades virales como hepatitis B o C, entre otras, generan un riesgo para el personal médico, paramédico y enfermería, pacientes, visitantes, personal de recolección de residuos y otras personas que manejan los residuos dentro y fuera del establecimiento del generador. Así

²³⁵ DTS. p 69.

²³⁶ DTS. p 70.

²³⁷ DTS. p 70.

²³⁸ DTS. p 72.

mismo representan un riesgo para la comunidad en general, además del riesgo ambiental que de ellos se derivan.»²³⁹

Los escombros dispuestos inadecuadamente en espacios públicos, especialmente en zonas de humedales, rondas de ríos, lotes de engorde o en la nivelación de terrenos para el Desarrollo de proyectos urbanísticos, causan diversidad de problemas ambientales. Una vez más, no se vislumbran las implicaciones en la salud.

En cuanto a la contaminación auditiva, en Bogotá la problemática se agudiza en las UPZs cercanas al aeropuerto El Dorado, el terminal de transportes de El Salitre, algunos corredores viales y zonas de establecimientos nocturnos donde, de acuerdo con las mediciones, se supera el límite previsto en la norma. La exposición continua al ruido puede causar estrés, pérdida del sueño, ansiedad, depresión, cambios de comportamiento y baja productividad, entre otros.

Aunque se afirma que no está determinada claramente la correlación entre las radiaciones electromagnéticas emitidas por las bases de telefonía celular y enfermedades específicas, se menciona un estudio que resalta que la exposición global a las nuevas tecnologías inalámbricas podría representar graves consecuencias para la salud pública. Se conmina a entonces acudir al principio de precaución pues el hecho de no tomar medidas inmediatas para reducir los riesgos puede resultar en una epidemia de enfermedades potencialmente mortales en el futuro.²⁴⁰

Un último aspecto de la calidad del hábitat urbano es la movilidad urbana. Los accidentes de tránsito representan la segunda causa de las muertes violentas en el país.

Los problemas de salud asociados a la ruralidad y sostenibilidad ambiental son el consumo generalizado de madera como combustible para cocinar que deteriora la salud de los habitantes de los hogares aumentando el riesgo de padecer enfermedades respiratorias; las labores en sistemas productivos agropecuarios realizados de formas no adecuadas que conllevan un alto riesgo de contraer enfermedades de origen zoonótico para los trabajadores. Así mismo el uso inadecuado de químicos e incluso de productos naturales puede afectar la salud humana en especial en las zonas rurales.

Estos factores pueden conllevar eventos de interés en salud pública como Enfermedad Diarreica Aguda (EDA), Enfermedad Respiratoria Aguda (ERA), Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETA) y eventos transmisibles de origen zoonótico.²⁴¹

²³⁹ DTS. p 74.

²⁴⁰ DTS. P 78.

²⁴¹ DTS. p 81.

Sobre el abastecimiento de alimentos y salud no se describe la problemática. Se destacan medidas propuestas en relación con la inocuidad y las buenas prácticas de alimentación desde el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá.

En relación con las sustancias químicas y seguridad, se llama la atención sobre diversas actividades relacionadas con la producción industrial y la oferta de servicios que generan situaciones que pueden causar deterioro de las condiciones de vida y salud de las comunidades como riesgos relacionados con saneamiento básico; contaminación del aire, agua y suelo; incidentes relacionados con el manejo inadecuado de sustancias químicas, e incidentes derivados de la inadecuada disposición de residuos peligrosos a nivel industrial y doméstico.

Dada la tensión entre el riesgo y el bienestar resultante del mejoramiento de las condiciones de trabajo, ingreso, comercio y competitividad de la ciudad que estas actividades producen, se ejerce un control sanitario que busca su funcionamiento adecuado.

En torno a los medicamentos y productos farmacéuticos la problemática refiere a su uso inapropiado, el crecimiento del mercado fuera del SGSSS sin que esto represente una mejora en el acceso o terapias más racionales, y los impactos posibles de la adopción del Tratado de Libre Comercio Colombia – Estados Unidos en el gasto de toda la población Bogotana en medicamentos. Por otro lado, los productos homeopáticos y las terapias alternativas crecen con rapidez sin que se pueda asegurar su eficacia y seguridad.

También se identifican impactos negativos de la adopción del Tratado de Libre Comercio Colombia – Estados Unidos sobre las empresas aseguradoras y sobre el sector farmacéutico.

Por último, con respecto a las condiciones higiénico sanitarias se presentan los problemas para las diferentes líneas de acción.

9.5.3 Línea base de la política

No se elaboró una línea base. En el diagnóstico se emplean variables diversas en la multiplicidad de dimensiones abordadas.

Sobre los aspectos sociales se analiza la dinámica demográfica por localidades estableciendo el tipo de crecimiento poblacional; la estructura demográfica y su relación con el perfil epidemiológico y el conjunto de necesidades diferenciales en el territorio; la vulnerabilidad poblacional asociada a la libertad y autonomía que otorga la estabilidad económica y laboral, y a las condiciones o situaciones de las personas que aumentan su

vulnerabilidad como el desplazamiento forzado. Territorialmente se observa la concentración de población con mayor vulnerabilidad.

El perfil epidemiológico se caracteriza, entre otros, con el número de casos y tasa para las diez primeras causas de mortalidad general en Bogotá, y el cálculo de años de vida potencialmente perdidos (AVPP).

Sobre las condiciones educativas se registra el aumento de la cobertura educativa, la tasa de cobertura bruta, la tasa de asistencia escolar y número de años promedio de educación.

En la descripción de los aspectos ambientales utilizan las siguientes variables:

- Calidad del aire: concentraciones de material particulado (PM10, PM, PST), contenido (medio) de Azufre (en partes por millón ppm) en el DIESEL y gases efecto invernadero (GEI).
- Calidad del agua: el índice de calidad del agua WQI para los ríos urbanos; carga contaminante sólidos suspendidos totales y materia orgánica DB0 (demanda biológica de oxígeno) de los establecimientos sobre los cuales ejerce control la SDA para medir la carga contaminante en el sector industrial, y el índice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano, IRCA.
- Estructura Ecológica Principal: área existente y área sobre la cual se han desarrollado acciones de restauración, recuperación y rehabilitación; número de especies de fauna silvestre; número de árboles plantados; cobertura arbórea; árboles por hectárea; árboles por 100.000 habitantes; relación de habitantes por árbol.
- Actividad minera: número de hectáreas y predios activos e inactivos en minería.

Para describir la calidad del hábitat urbano se emplean cifras sobre área de suelo urbano y área de origen informal; volumen y manejo de residuos ordinarios, residuos peligrosos y escombros; número de habitantes y hogares en el área de influencia del relleno sanitario Doña Juana; número de empresas con actividades comerciales relacionadas con el reciclaje; niveles de ruido, y accidentalidad vial. Sobre contaminación electromagnética no se presentan mediciones.

Las variables consideradas en el diagnóstico de las demás dimensiones de análisis son las siguientes:

- Ruralidad y sostenibilidad ambiental: área, población y usos del suelo rural.
- Abastecimiento de alimentos y salud: porcentaje de participación de los anillos de abastecimiento en el suministro de alimentos a Bogotá, equipamientos.

- Sustancias químicas y seguridad: número de actuaciones técnicas de control en establecimientos según su actividad económica, tipo de conceptos sanitarios emitidos, número de eventos relacionados con sustancias peligrosas.
- Medicamentos y productos farmacéuticos: mercado farmacéutico, e impacto en costos y generación de empleos en el sector farmacéutico en Bogotá de la posible adopción del Tratado de Libre Comercio Colombia – Estados Unidos.
- Condiciones higiénico-sanitarias: se hace la descripción cualitativa de los problemas para las diferentes líneas de acción sin remitir a fuentes ni mediciones.

9.5.4 Normatividad asociada

Una serie de compromisos, convenios y acuerdos internacionales en su mayoría ratificados por el Congreso de Colombia respaldan y orientan las actividades en salud ambiental.

Se destacan entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono; el Convenio sobre Diversidad Biológica; la Convención Marco Sobre El Cambio Climático; el Convenio de Basilea; los Convenios de la OIT relacionados; el Decreto Presidencial 1274 de 1997; el Protocolo de Kioto; el Protocolo De Montreal; la Declaración del Milenio; la Declaración de Santa Cruz de la Sierra.

En el orden nacional, tanto la salud como un ambiente sano son derechos consagrados en la constitución nacional, respaldados además por una amplia jurisprudencia.

El Documento Conpes 3550 de 2008 de lineamientos para la formulación de la política integral de salud ambiental con énfasis en los componentes de calidad de aire, calidad de agua y seguridad química, priorizo la formulación de esta política nacional con el fin de prevenir y controlar los efectos adversos de la degradación ambiental sobre la salud de la población, y promover la equidad y protección de los más vulnerables.

9.5.5 Soportes de la construcción de la política

Durante 2010 la Secretaría Distrital de Salud y la Secretaría Distrital de Ambiente con el apoyo de la Fundación Santafé de Bogotá y la Red de Hospitales del Distrito, lideraron un ejercicio participativo que involucró diferentes entidades distritales y representantes de organizaciones sociales, gremios, academia, comunidad e instituciones en la retroalimentación, revisión y ajuste de la Política Sectorial de Salud Ambiental, a fin de que se constituyera en Política Distrital de Salud Ambiental.

«[...] realizaron 39 talleres por las diferentes líneas de intervención de la política con la participación de 60 actores institucionales y 7 talleres con la presencia de 371 actores académicos, gremiales, institucionales y sociales. A nivel local, se realizaron 9 foros interlocales con la participación de 168 Monitores Ambientales Comunitarios y servidores públicos de las ESE, y 87 talleres locales con la participación de 1.401 actores comunitarios.»²⁴²

El diagnóstico comprende una amplia gama de datos sobre la situación entre 2005 y 2011 en las líneas de acción que componen esta política con fuentes como Dane, Superintendencia de Servicios Públicos, Secretaría Distrital de Planeación (SDP), Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), Secretaría de Salud (SDS), Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), Jardín Botánico José Celestino Mutis (JBJCM), Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), SDS - Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Bogotá (SDS-SUIVC), SDS-SIVIGILA, Sistema de Vigilancia Epidemiológica Ambiental (SISVEA), IDEAM.

Se citan numerosos estudios, entre ellos, el elaborado por Larsen en 2004, para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que se enfoca en la evaluación de los costos sociales y económicos del daño ambiental; documentos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Naciones Unidas.

Se emplean en buena medida indicadores e información disponible en el Observatorio Ambiental de Bogotá, que cuenta con un módulo de salud –ambiental. La Red de Monitoreo de Calidad del Aire de Bogotá D.C. (RMCAB) y Red de Calidad Hídrica de Bogotá (RCHB) capturan información primaria sobre indicadores que se publican en el observatorio.

9.5.6 Plan de acción

Esta política tiene ocho líneas de acción con estrategias transversales como se muestra en la figura.

²⁴² DTS, p. 17

Figura 14. Política Distrital de Salud Ambiental. Líneas de acción y estrategias



Fuente: SDA, Subdirección de Planes y Políticas Ambientales. Presentación PowerPoint seguimiento a la política, 2016.

Las estrategias transversales comprenden acciones que se tipifican para el presente diagnóstico como se plantea en el cuadro siguiente.

Tabla 28. Política distrital de salud ambiental. Estrategias

Estrategia	Tipos de acciones
Fortalecimiento de la gestión de la salud ambiental	Organizativas- cambios institucionales
Promoción de entornos ambientalmente saludables	Organizativas- cambios institucionales
Gestión del conocimiento	Informativas- estudios o investigaciones
Gestión integral del riesgo	Organizativas- cambios institucionales, financieras – recursos asociados, informativas- estudios o investigaciones
Vigilancia de la salud ambiental	Acciones regulatorias-normativas, informativas- estudios o investigaciones

Fuente: elaboración propia.

En el Decreto de adopción se prevé que la SDA y la SDS coordinarán la formulación participativa de planes de acción por cada línea de intervención, como en efecto se hizo para el cuatrienio 2012 – 2016.

La matriz desarrollada contiene las siguientes variables para cada línea de acción: descripción de la línea, objetivo general, metas generales de la línea, problemática y/o necesidad en salud ambiental, objetivo, eje temático, propuesta para la acción, programa

propuesto que contribuya al cumplimiento del objetivo y el desarrollo del eje temático, proyecto propuesto para el desarrollo del programa, objetivo general del proyecto, actividades del proyecto, tiempo de ejecución del proyecto y entidad (es) responsable (s) de la ejecución del proyecto. Adicionalmente se armoniza con el plan distrital de desarrollo Bogotá Humana incluyendo metas variables de los proyectos de inversión, además de variables de seguimiento.

En el plan de acción de la política se tienen en cuenta tanto los proyectos de inversión, como acciones desarrolladas por las entidades con recursos de funcionamiento.

De cada línea de intervención se presenta en los siguientes cuadros el objetivo y la propuesta para la acción. Se agrega una columna con la clasificación del tipo de actividades.

Tabla 29. Política distrital de salud ambiental. Línea de aire, ruido y radiación electromagnética

Objetivo	Propuesta para la acción	Tipo de actividades
Fortalecer la gestión de la salud ambiental a nivel institucional y comunitario en temas de calidad del aire, ruido y radiación electromagnética	Fortalecimiento de las mesas distritales y regionales para articulación en salud ambiental en temas de aire ruido y radiación electromagnética.	informativas- estudios o investigaciones / organizativas- cambios institucionales
	Mejoramiento de la infraestructura técnica y tecnológica de las instituciones competentes para realizar el Monitoreo y la Vigilancia de la Calidad del aire, ruido y radiación electromagnética	financieras – recursos asociados / informativas- estudios o investigaciones / organizativas- cambios institucionales
Prevenir los impactos negativos en la calidad de vida y los riesgos en la salud de la población, disminuyendo su exposición a la contaminación atmosférica, auditiva y electromagnética y promoviendo hábitos de vida saludable.	Prevención de la exposición y vulnerabilidad poblacional a los altos niveles de ruido, a la contaminación del aire y a la radiación electromagnética.	acciones regulatorias- normativas
	Promoción de estilos de vida saludables en la población en los diferentes entornos (escolar, comunitario, familiar, laboral)	informativas- estudios o investigaciones
Fomentar la gestión del conocimiento, la investigación y la vigilancia sobre la relación entre la salud y la contaminación del aire, el ruido y la radiación electromagnética, a fin	Fortalecer las acciones de vigilancia en salud ambiental de la contaminación del aire, ruido y radiación electromagnética.	acciones regulatorias- normativas
	Creación de un sistema de información Distrital, en salud ambiental en los temas de aire, ruido y radiaciones electromagnéticas.	informativas- estudios o investigaciones
	Generación de procesos de investigación en salud ambiental, relacionados con calidad del aire y ruido.	informativas- estudios o investigaciones

de prevenir la exposición poblacional y contribuir en el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida y salud.	Contribuir a las investigaciones propuestas internacionalmente para la definición de los efectos en salud relacionados con la exposición a las radiaciones electromagnéticas.	informativas- estudios o investigaciones
--	---	--

Fuente: SDA, Subdirección de Planes y Políticas Ambientales. Matriz de seguimiento a la política 2013

Tabla 30. Política Distrital de Salud Ambiental. Línea de Calidad de Agua y Saneamiento Básico

Objetivo	Propuesta para la acción	Tipo de actividades
a. Desarrollar estrategias que faciliten el acceso y manejo del agua apta para consumo humano para todos los habitantes del Distrito Capital, incluidos los habitantes rurales y de asentamientos informales.	Coordinar y fortalecer intersectorial e interinstitucionalmente actividades que garanticen el abastecimiento de agua para consumo humano en el distrito capital.	financieras – recursos asociados
	Desarrollar programas de educación formal y no formal que garanticen la optimización de los sistemas de abastecimiento de agua en el Distrito Capital.	informativas- estudios o investigaciones
	Realizar inspección, vigilancia y control a los sistemas de abastecimiento y distribución de agua del distrito capital.	acciones regulatorias- normativas
	Desarrollar programas de educación formal y no formal que garanticen la optimización de los sistemas de abastecimiento de agua en el Distrito Capital.	informativas- estudios o investigaciones
b. Fortalecer los instrumentos existentes que buscan garantizar la calidad del agua apta para consumo humano, su sostenibilidad en el tiempo y la promoción de buenas prácticas de uso, manejo y disposición del agua en el Distrito Capital.	Desarrollar investigaciones aplicadas a la salud ambiental relacionadas con eventos asociados al consumo del agua y saneamiento básico.	informativas- estudios o investigaciones
	Realizar vigilancia en salud ambiental de eventos mórbidos y mortales asociados al consumo del agua y saneamiento básico.	informativas- estudios o investigaciones
c. Promover la gestión integral del recurso hídrico en Bogotá D.C. y la protección de la funcionalidad de los ecosistemas estratégicos distritales y regionales, para facilitar la disponibilidad de agua para consumo humano.	Mejoramiento de la calidad y disponibilidad de los cuerpos de agua del Distrito Capital.	informativas- estudios o investigaciones
	Recuperación de la dinámica hídrica	financieras – recursos asociados
	Conservación y protección de áreas de influencia del recurso hídrico	acciones regulatorias- normativas
	Fomentar la gestión del conocimiento a través de la transferencia de tecnología en saneamiento básico alternativo (recolección de agua lluvia, baños secos, tratamiento aguas residuales).	financieras – recursos asociados
d. Fomentar el uso racional y seguro del agua para actividades recreativas.	Desarrollar procesos de coordinación intersectorial para el seguimiento de las condiciones higiénico sanitarias de los establecimientos objeto de vigilancia y realizar seguimiento a los planes de mejoramiento propuestos.	acciones regulatorias- normativas

	Realizar actividades educativas para la elaboración de planes de saneamiento básico en establecimientos abiertos al público.	informativas-estudios o investigaciones
e. Optimizar la gestión integral de los residuos sólidos en el Distrito Capital.	Fomentar la gestión del conocimiento a través de la transferencia de tecnología en saneamiento básico alternativo (manejo residuos sólidos orgánicos y materiales potencialmente aprovechables).	financieras – recursos asociados
	Realizar la coordinación intersectorial para el manejo integral de residuos sólidos en la ciudad - región	organizativas-cambios institucionales
	Desarrollar programas de educación formal y no formal a los diferentes actores de la cadena de gestión de residuos sólidos en el Distrito Capital.	informativas-estudios o investigaciones
f. Desarrollar estrategias orientadas a mejorar las condiciones higiénicas y sanitarias en viviendas y establecimientos abiertos al público.	Realizar actividades educativas para la elaboración de planes de saneamiento básico en establecimientos abiertos al público.	informativas-estudios o investigaciones
	Adelantar acciones de Inspección, Vigilancia y Control - IVC a los diferentes establecimientos para verificar el cumplimiento de las normas sanitarias y tramitar los actos administrativos correspondientes como autoridad sanitaria.	acciones regulatorias-normativas
	Desarrollar procesos de coordinación intersectorial para el seguimiento de las condiciones higiénico sanitarias de los establecimientos objeto de vigilancia y realizar seguimiento a los planes de mejoramiento propuestos.	organizativas-cambios institucionales
g. Fortalecer los procesos de gestión de la salud ambiental para la calidad del agua y el saneamiento básico en Bogotá, D.C..	Coordinar y fortalecer intersectorial e interinstitucionalmente actividades que garanticen la gestión integral de la salud ambiental frente al recurso hídrico en el Distrito Capital en el marco de un enfoque regional.	acciones regulatorias-normativas
	Fomentar la gestión del conocimiento a través del desarrollo de procesos de investigación para el fortalecimiento de los temas de calidad de agua y saneamiento básico.	informativas-estudios o investigaciones
	Promover el fortalecimiento de la organización social y participación comunitaria en la gestión de la línea de intervención de la política de salud ambiental	organizativas-cambios institucionales
	Gestionar intersectorial e interinstitucionalmente el desarrollo de programas de educación ambiental formal y no formal, con el fin de fomentar la cultura del agua y la educación para la sostenibilidad de los sistemas de acueducto y alcantarillado.	informativas-estudios o investigaciones
	Coordinar y fortalecer intersectorial e interinstitucionalmente actividades que garanticen la gestión integral del recurso hídrico en el Distrito Capital en el marco de un enfoque regional.	informativas-estudios o investigaciones

Fuente: SDA, Subdirección de Planes y Políticas Ambientales. Matriz de seguimiento a la política 2013

Tabla 31. Política Distrital de Salud Ambiental. Línea de intervención en seguridad química

Objetivo	Propuesta para la acción	Tipo de actividades
Identificar, priorizar y desarrollar procesos de investigación y gestión del conocimiento en temas de seguridad química.	Creación de un grupo de investigación en salud ambiental del cual surjan propuestas y desarrollo de proyectos de investigación en temas de seguridad química	informativas-estudios o investigaciones
Mejorar la seguridad química en el territorio urbano y rural del Distrito Capital	Realización de las acciones necesarias para regular, verificar y promover el correcto uso del suelo en el desarrollo de actividades usuarias de sustancias químicas peligrosas	acciones regulatorias-normativas
	Promoción del cumplimiento técnico y normativo de parámetros que garanticen la seguridad química en instalaciones destinadas a actividades económicas usuarias de sustancias químicas peligrosas	informativas-estudios o investigaciones
	Fortalecimiento de la operación segura en actividades económicas usuarias de sustancias químicas peligrosas y del transporte seguro de estas sustancias en el territorio distrital	organizativas-cambios institucionales
	Desarrollo de las acciones necesarias para que el cierre, clausura y desmantelamiento de instalaciones destinadas a actividades económicas usuarias de sustancias químicas peligrosas se realice con el respectivo proceso de saneamiento sanitario y ambiental	acciones regulatorias-normativas
	Desarrollo de programas de fortalecimiento institucional relacionados con la seguridad química.	organizativas-cambios institucionales
	Sensibilización a los generadores de riesgos relacionados con sustancias químicas peligrosas, incluyendo los transportadores.	informativas-estudios o investigaciones
	formación en buenas practicas a los generadores de riesgos relacionados con sustancias químicas peligrosas	financieras – recursos asociados / informativas-estudios o investigaciones
	Capacitación y sensibilización con usuarios finales y comunidades en general para prevención de riesgo de accidentes con sustancias químicas peligrosas.	informativas-estudios o investigaciones
Promover la gestión integral de áreas contaminadas en Bogotá DC	Fortalecimiento del sistema de vigilancia en salud ambiental relacionados con sustancias químicas.	acciones regulatorias-normativas
Promover la gestión integral de áreas contaminadas en Bogotá DC	Identificación, preparación, desarrollo y divulgación de instrumentos para la gestión integral de áreas contaminadas con sustancias químicas peligrosas	acciones regulatorias-normativas

Fuente: SDA, Subdirección de Planes y Políticas Ambientales. Matriz de seguimiento a la política 2013

Tabla 32. Política Distrital de Salud Ambiental. Línea de alimentos sanos y seguros

Objetivo	Propuesta para la acción	Tipo de actividades
Prevenir la presencia de eventos de interés en salud pública (Enfermedades Transmitidas por Alimentos - ETAS-) mediante la generación, en los productores, comercializadores y consumidores de alimentos de hábitos y conocimientos sobre los factores de riesgo asociados con la producción, el manejo, la manipulación y el consumo de alimentos según condiciones de calidad del producto, inocuidad y calidad nutricional.	Diseñar, implementar y evaluar acciones de educación para la salud en materia de inocuidad de alimentos y condiciones de entornos saludables.	financieras – recursos asociados / informativas- estudios o investigaciones
	Formular proyectos que propendan por la reconversión de sistemas productivos tanto urbanos como rurales e implementación de Buenas Prácticas y fomento a la producción orgánica.	informativas- estudios o investigaciones / financieras – recursos asociados
	Información, Educación y Comunicación dirigida a la comunidad en general.	informativas- estudios o investigaciones
	Garantizar las condiciones sanitarias en tiendas, restaurantes escolares y demás espacios donde se entreguen alimentos a población vulnerable, así como la calidad e inocuidad de los mismos, en articulación con la Política Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional PSAN	acciones regulatorias-normativas
Promover la implementación de buenas prácticas durante toda la cadena agroalimentaria según competencias	Inspección Vigilancia y Control (IVC) en todos y cada uno de los eslabones de la cadena agroalimentaria según competencias e Implementación de programas de vigilancia intensificada en materias primas y alimentos que se preparen y comercialicen en la ciudad.	acciones regulatorias-normativas
Posicionar las temáticas de la línea de intervención a nivel sectorial e intersectorial aprovechando los espacios de coordinación y participación propuestos en el Distrito Capital.	Formular convenios que favorezcan el desarrollo de iniciativas productivas con criterios de calidad e inocuidad de alimentos.	financieras – recursos asociados
	Fortalecer los programas de control e higiene de alimentos.	financieras – recursos asociados

Fuente: SDA, Subdirección de Planes y Políticas Ambientales. Matriz de seguimiento a la política 2013.

Tabla 33. Política Distrital de Salud Ambiental. Línea de intervención eventos transmisibles de origen zoonótico

Objetivo	Propuesta para la acción	Tipo de actividades
Prevenir la transmisión de zoonosis mediante la generación de hábitos y competencias en las personas para una sana convivencia con animales.	Brindar orientaciones pedagógicas para la adquisición y tenencia responsable de animales tendientes a concienciar a la comunidad	informativas- estudios o investigaciones
	Control de población canina y felina (esterilización)	financieras – recursos asociados
Identificar y cuantificar tendencias y patrones de eventos transmisibles de origen Zoonótico que potencialmente pueden representar riesgo para la salud pública y el bienestar animal en	Formulación, implementación, evaluación o actualización de los sistemas de vigilancia epidemiológica disponibles para los Eventos Transmisibles de Origen Zoonótico.	informativas- estudios o investigaciones
	Vigilancia activa de los eventos transmisibles de origen animal especialmente aquellos considerados	informativas- estudios o

el Distrito Capital.	zoonosis.	investigaciones
Fortalecer los procesos de la autoridad sanitaria, ambiental y policiva para el control de los ecosistemas y su biodiversidad, incluyendo el tráfico y comercialización de fauna silvestre y regulación en la cría, comercialización y tenencia de fauna doméstica.	Inspección, Vigilancia y Control (IVC) para verificar las condiciones higiénicas y sanitarias en los establecimientos que ofertan servicios médicos veterinarios, crían y comercializan animales de compañía y que presten servicios complementarios	acciones regulatorias-normativas
	Diseño e implementación del Centro de Bienestar Animal Distrital (CBAD), el cual asumirá las funciones de Coso Distrital desde un enfoque de bienestar animal.	financieras – recursos asociados
Posicionar las temáticas de la línea de acción a nivel sectorial e intersectorial y comunitario en los espacios de coordinación y participación propuestos en el Distrito Capital.	Coordinación intersectorial como mecanismo de control sobre la tenencia y comercialización de fauna silvestre.	organizativas-cambios institucionales

Fuente: SDA, Subdirección de Planes y Políticas Ambientales. Matriz de seguimiento a la política 2013

Tabla 34. Política Distrital de Salud Ambiental. Línea de Intervención de Cambio Climático

Objetivo	Propuesta para la acción	Tipo de actividades
Desarrollar líneas de investigación que permitan identificar los impactos de la variabilidad y el cambio climático sobre la calidad de vida y salud de la población en Bogotá D.C., para adelantar procesos de monitoreo coordinados.	Formulación e implementación de un plan de investigación, sobre las relaciones entre la salud de la población y la presencia de los fenómenos relacionados con la variabilidad y el cambio climático en Bogotá D.C.	informativas- estudios o investigaciones
Identificar e implementar estrategias de mitigación y adaptación a la variabilidad y el cambio climático, desde la perspectiva de salud ambiental, para el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida y salud de la población.	Involucrar a las regiones despena del Distrito Capital en los planes de adaptación al cambio climático.	organizativas-cambios institucionales
	Formulación de las estrategias de adaptación y mitigación, desde la perspectiva de salud ambiental para el Distrito Capital.	organizativas-cambios institucionales / financieras – recursos asociados
	Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación distrital para la gestión integral del riesgo en temas de cambio climático.	organizativas-cambios institucionales
	Fortalecimiento de los sistemas de información distrital, para la vigilancia en temas de salud ambiental, relacionados con la variabilidad y el cambio climático.	organizativas-cambios institucionales
Fortalecer la articulación intersectorial y comunitaria para la gestión de la salud ambiental, en el tema de variabilidad y cambio	Fortalecimiento de las entidades distritales para la articulación permanente, tanto interinstitucional como intersectorialmente, que permita la implementación de acciones oportunas y efectivas ante los fenómenos asociados a la variabilidad y el	organizativas-cambios institucionales

climático.	cambio climático.	
	Desarrollo de programas de sensibilización a la comunidad frente a la variabilidad y el cambio climático.	informativas- estudios o investigaciones

Fuente: SDA, Subdirección de Planes y Políticas Ambientales. Matriz de seguimiento a la política 2013

Tabla 35. Política Distrital de Salud Ambiental. Línea de intervención de hábitat, espacio público y movilidad

Objetivo	Propuesta para la acción	Tipo de actividades
a) Promover el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en vivienda y entorno, directamente asociadas con factores internos de la vivienda o factores ambientales que afecten la calidad de vida y salud de las personas habitantes en el Distrito Capital.	Programa de Gestión Ambiental para el sector de la construcción que incluya la definición de lineamientos técnicos desde la perspectiva de salud ambiental, para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, la ecoeficiencia en el diseño de la construcción de las viviendas y el mejoramiento de las existentes.	financieras – recursos asociados
	Fortalecimiento en la implementación de la estrategia de Entornos Saludables - Vivienda Saludable, complementando los programas de mejoramiento Integral de Barrios. Esta Estrategia contempla el desarrollo de programas de sensibilización a la población sobre hábitos de vida saludable que propendan por el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno y por la prevención, control y mitigación de riesgos al interior de la vivienda.	financieras – recursos asociados
	Implementación de estrategias de salud ambiental en los programas de vivienda que se adelanten desde el orden territorial o nacional, que incluyan el reconocimiento y mejoramiento de las condiciones de vivienda y demás espacios vitales en las zonas urbanas y rurales del Distrito capital y el desarrollo de programas que apunten a mejorar el acceso a servicios básicos en todo el territorio del Distrito Capital.	financieras – recursos asociados
	Orientar las actuaciones de mejoramiento integral en áreas de borde de la ciudad, recuperando elementos de la estructura ecológica principal, así como las acciones de reasentamiento y disminución de la vulnerabilidad de manera prioritaria en zonas de alto riesgo.	financieras – recursos asociados
	Identificar y priorizar las áreas de intervención encaminadas a mejorar: la prestación de servicios públicos, la accesibilidad, la dotación de equipamientos para programas sociales, actividades cívicas y culturales y mejorar las condiciones ambientales del entorno.	informativas- estudios o investigaciones
	Identificar y priorizar las áreas de intervención encaminadas a mejorar: la prestación de servicios públicos, la accesibilidad, la dotación de equipamientos para programas sociales, actividades cívicas y culturales y mejorar las condiciones ambientales del entorno.	financieras – recursos asociados
	Identificar de manera articulada los determinantes ambientales y/o formular los lineamientos de ecourbanismo y salud en los planes parciales de desarrollo y de renovación de la ciudad, y en otros instrumentos de ordenamiento territorial relacionados con la construcción y uso de inmuebles.	informativas- estudios o investigaciones

	Fortalecimiento de las acciones tendientes a aumentar la seguridad y convivencia en las áreas con mayores índices de conflicto en el entorno barrial y veredal, promoviendo unas condiciones para el disfrute de una ciudad más segura, accesible e incluyente.	informativas-estudios o investigaciones
	Seguimiento y evaluación de acciones de mejoramiento integral, como insumo para la gestión del conocimiento de salud ambiental.	informativas-estudios o investigaciones
b) Incrementar y mejorar el espacio público en la ciudad y promocionar el uso adecuado del mismo, como un factor que contribuye al mejoramiento de las condiciones de calidad de vida y salud de la población.	Implementación del Plan Maestro de Espacio Público, fortaleciendo la generación de nuevos espacios y la solución de las problemáticas identificadas en salud ambiental.	financieras – recursos asociados / organizativas-cambios institucionales
	Fortalecimiento de mecanismos de compensación y gestión del suelo para la consolidación de espacio público en la estructura ecológica principal.	financieras – recursos asociados
	Identificar de manera articulada los determinantes ambientales y los lineamientos de ecourbanismo y salud en los planes parciales de desarrollo y de renovación de la ciudad, en los Planes Directores del IDR y en los diferentes instrumentos que permiten la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial.	acciones regulatorias-normativas
	Sostenibilidad financiera para mejorar la planificación, mantenimiento, restauración y manejo del arbolado urbano, las zonas verdes y la estructura ecológica principal del Distrito Capital, dando prioridad a las zonas con problemas ambientales que pueden afectar la salud de la población.	financieras – recursos asociados
	Mejoramiento de condiciones higiénico sanitarias en el espacio público.	organizativas-cambios institucionales
	Desarrollo de obras de adecuación de espacio público, áreas recreativas, deportivas y culturales en las zonas urbanas y rurales del Distrito, desde perspectivas de seguridad y accesibilidad, complementadas con estrategias de promoción de la actividad física.	financieras – recursos asociados
	Fortalecimiento de la Cultura ciudadana frente al de Espacio Público.	financieras – recursos asociados
	Desarrollo de programas de sensibilización y comunicación social que promuevan en los ciudadanos (as) una cultura adecuada en el uso del espacio público y la implementación de prácticas de autocuidado y protección de la salud.	informativas-estudios o investigaciones
	Fortalecimiento de los procesos de monitoreo, seguimiento y control a los factores que contribuyen en el deterioro del paisaje y afectan la calidad de vida y salud de la población.	acciones regulatorias-normativas
Fortalecimiento de los programas de Inspección Vigilancia y Control que incluyan la verificación de condiciones físicas en el espacio público y los establecimientos abiertos al público para garantizar la accesibilidad y la inclusión de toda la población.	financieras – recursos asociados	



<p>c) Incentivar el uso y aprovechamiento del espacio público construido y natural, generando condiciones para el incremento de la actividad física, deportiva, recreativa y cultural.</p>	<p>Implementación de estrategias que permitan ajustar la oferta de espacios públicos deportivos, recreativos y culturales según las dinámicas demográficas, las características poblacionales y culturales de los usuarios y la distribución geográfica de la población.</p>	<p>acciones regulatorias-normativas</p>
<p>d) Promover la movilidad segura, activa y accesible como prioridad en el sistema de movilidad urbano regional, a través de la articulación de acciones que redunden en un modo de vida activo como factor protector de la salud, disminuyan la mortalidad y morbilidad asociada a problemas de movilidad, y propicien la autonomía en los desplazamientos de personas con discapacidad.</p>	<p>Desarrollo de auditorías de seguridad y accesibilidad vial en la etapa de diseño de proyectos viales.</p>	<p>acciones regulatorias-normativas</p>
	<p>Análisis y tratamiento de puntos, tramos y zonas críticas de accidentalidad sobre los cuales se realizarán estudios detallados para definir propuestas de solución.</p>	<p>informativas-estudios o investigaciones</p>
	<p>Elaboración y/o ajuste de herramientas de diseño y planificación de carácter Distrital a fin de incluir el componente de seguridad y accesibilidad vial como parte integral de los manuales distritales relacionados con los elementos del espacio público, tránsito y transporte.</p>	<p>acciones regulatorias-normativas</p>
	<p>Promoción de modos de transporte no motorizados (a pie y bicicleta) que permitan mejorar la calidad de vida y generar un modelo de movilidad sostenible.</p>	<p>informativas-estudios o investigaciones</p>
	<p>Desarrollo y promoción del uso de una red peatonal que facilite el transporte no motorizado de peatones en el Distrito Capital.</p>	<p>informativas-estudios o investigaciones</p>
	<p>Promoción de la seguridad y accesibilidad en la actual infraestructura vial y de transporte y en aquella que entrará en operación (SITP), a partir del desarrollo de auditorías obligatorias en la etapa de diseño y operación de dicha infraestructura.</p>	<p>acciones regulatorias-normativas</p>
	<p>Diseño de planes de mejoramiento de seguridad y accesibilidad en la actual infraestructura vial y de transporte, que incluya población con discapacidad.</p>	<p>informativas-estudios o investigaciones</p>
	<p>Formación ciudadana orientada a fomentar acciones hacia la inclusión social y a facilitar la autonomía en los desplazamientos de personas con discapacidad.</p>	<p>organizativas-cambios institucionales</p>
	<p>Implementación y seguimiento de estrategias de comunicación masiva y local que permita a los usuarios tener una información oportuna y eficiente sobre las acciones en seguridad y accesibilidad vial, incluyendo ayudas para personas con discapacidad visual y auditiva.</p>	<p>informativas-estudios o investigaciones</p>
	<p>Implementación de sistema de bicicleta Pública.</p>	<p>organizativas-cambios institucionales</p>
<p>Fortalecimiento de los procesos de monitoreo y control de la</p>	<p>financieras</p>	



operación de tránsito y transporte en la Ciudad.	recursos asociados
Desarrollo de programas de inspección vigilancia y control que incluya la verificación de condiciones físicas en infraestructura para movilidad y vehículos de servicio público para garantizar la accesibilidad e inclusión de todos y todas.	acciones regulatorias-normativas
Diseño y evaluación de alternativas de accesibilidad al Sistema Integrado de Transporte Público para personas en condición de discapacidad.	informativas-estudios o investigaciones
Implementar acciones para para mejorar condiciones de movilidad a todas las personas de la ciudad.	financieras – recursos asociados

Fuente: SDA, Subdirección de Planes y Políticas Ambientales. Matriz de seguimiento a la política 2013

9.5.7 Metas e indicadores.

En el plan de acción de la política 2012 - 2016 se definió una meta general por cada línea acción al año 2023. Las metas e indicadores de gestión corresponden a los proyectos de inversión del plan de desarrollo vinculados al plan de acción de la política.

9.5.8 Análisis financiero

En el siguiente cuadro se listan los 37 proyectos de inversión del plan de desarrollo Bogotá Humana que se vinculan en el plan de acción de la política, indicando la entidad que lo ejecuta y la línea de intervención de la política a la cual aporta.

Cuadro 16. Plan distrital de desarrollo Bogotá Humana. Proyectos de inversión por entidades según las líneas de intervención de la política de salud ambiental a las que aportan

Entidad	Código proyecto	Nombre proyecto	Línea de intervención política de Salud ambiental									
			1	2	3	4	5	6	7	8		
Secretaría Distrital de Salud / Fondo Financiero Distrital de Salud	885	Salud ambiental										
	887	Bogotá decide en salud										
	869	Salud para el buen vivir										
Secretaría Distrital de Ambiente	574	Control de deterioro ambiental en los componentes aire y paisaje										
	131	Participación ciudadana y educación ambiental como instrumentos de gestión para la apropiación social de los territorios ambientales del Distrito Capital										
	821	Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y las áreas rurales del Distrito Capital										

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público	751	Gestión efectiva de administración del patrimonio inmobiliario distrital								
Instituto de Desarrollo Urbano	543	Infraestructura para el Sistema Integrado de Transporte Público								
	809	Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura para la movilidad								
	810	Desarrollo y conservación del espacio público y la red de ciclo-rutas								
Instituto Distrital de Recreación y Deporte	708	Construcción y adecuación de parques y escenarios para la inclusión								
Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	720	Transformaciones culturales hacia una nueva ciudadanía								
Secretaría Distrital de Movilidad	339	Implementación del plan maestro de movilidad para Bogotá								
	1165	Promoción de la movilidad segura y prevención de la accidentalidad vial								
	7253	Generar movilidad con seguridad comprometiendo al ciudadano en el conocimiento y cumplimiento de las normas de tránsito								
Secretaría Distrital de Planeación	803	Planificación urbanística e instrumentos de gestión territorial para contribuir en la adaptación al cambio climático en Bogotá D. C.								

Fuente. SEGPLAN con corte a diciembre 31 de 2015; SDA, Subdirección de Planes y Políticas Ambientales, Matriz de seguimiento a la política 2013. Elaboración propia

La suma de la totalidad de los recursos de estos proyectos de inversión se presenta en el siguiente cuadro como una forma de aproximarse a la inversión en la política, pero se debe tener en cuenta que no todas las metas aportan.

Cuadro 17. Plan distrital de desarrollo Bogotá Humana. Recursos programados y ejecutados de los proyectos de inversión que aportan a las líneas de intervención de la política de salud ambiental

Año	Recursos programados	Recursos ejecutados	Porcentaje de ejecución	Porcentaje de participación en el total de recursos del PDD Bogotá Humana	
				Programados	Ejecutados
2012	1.339.168.623.744	780.934.776.438	58,3%	27,1%	22,1%
2013	2.560.098.533.093	1.995.422.606.891	77,9%	24,4%	22,2%
2014	3.606.583.364.894	2.884.077.282.637	80,0%	32,1%	29,7%
2015	3.167.480.378.577	2.750.743.790.816	86,8%	25,4%	26,2%
2016	2.768.167.119.000	0	-	22,9%	-
Total	13.441.498.019.308	8.411.178.456.782	-	26,2%	-

Fuente. SEGPLAN con corte a diciembre 31 de 2015. Elaboración propia

Entre 2012 y 2015 del total de recursos ejecutados por el Distrito un 25,7% correspondió a la ejecución de proyectos con metas relacionadas con la salud ambiental. De los recursos que se asignaron a estos proyectos para el mismo periodo, se ejecutó un 78,8%.

Desagregar los valores para incluir solo aquellas metas que aportan a las líneas de intervención de la política es una labor necesaria de mayor detalle por desarrollar.

9.5.9 Enfoques

Esta política adopta el enfoque de determinantes sociales de la salud que «establece que la salud y la enfermedad son el resultado de las interacciones sociales, biológicas, culturales, ambientales, históricas y políticas de los individuos y sus colectividades, por lo tanto se producen socialmente y su abordaje implica la participación de múltiples actores.»²⁴³, desde el punto de vista de la equidad social.

Esto implica un enfoque diferencial en relación con mayores o menores condiciones de calidad de vida, a partir de la posición social de los sujetos: «[...]a la exposición socialmente construida deviene, según sea la ubicación social y las políticas socialmente construidas frente al reconocimiento de fragilidades diferenciadas, en una exposición específica y unas consecuencias mayores o menores en relación a su capacidad de desarrollo y autonomía.»²⁴⁴

El imperativo de promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, especialmente el derecho a la salud y a un ambiente sano, reconociendo las condiciones de calidad de vida como estructurantes de la autonomía y el desarrollo humano, y su conexión con el derecho a la vida, a la asistencia sanitaria, al bienestar y a la participación ciudadana, está comprendido en el enfoque de derechos de esta política.

Adicionalmente adopta el enfoque poblacional que centra la atención en las personas según sus características de ciclo de vida, condición y situaciones.

9.5.10 Modelo de operación

La Mesa de Salud Ambiental - Comisión Intersectorial para la sostenibilidad, la protección ambiental, el ecurbanismo y la ruralidad del D.C. (CISPAER), creada por el Decreto 023 de 2011, coordina la implementación de esta política. La CISPAER es presidida por

²⁴³ DTS, p 23.

²⁴⁴ DTS, p 23.

Secretario Distrital de Ambiente, y la secretaría técnica de la mesa se encuentra en cabeza de la Subdirección de Planes y Políticas Ambientales de la Secretaría Distrital de Ambiente.

Se previó que esta misma instancia diseñará y adoptará el modelo de monitoreo y evaluación de la política de salud ambiental para Bogotá en el término de un año contado a partir de la entrada en vigencia del Decreto regente. En efecto, la Subdirección de Políticas y Planes Ambientales de la SDA realiza el seguimiento, pero existe la necesidad de un sistema más ágil y con mayor control para el logro oportuno de los reportes de las áreas de la misma SDA y otras entidades con competencia en el tema.

9.5.11 Evaluaciones

No se dispone de evaluaciones de esta política.

9.5.12 Análisis actual de la política

Esta política responde al requerimiento de territorialización del CONPES 3550 de 2008 «Lineamientos para la formulación de la política integral de salud ambiental con énfasis en los componentes de calidad del aire, calidad de agua y seguridad química». Tiene un plan de acción y su instancia de coordinación y seguimiento es activa, no obstante, adolece de una línea base, metas e indicadores propios.

Para definir el problema se adopta la visión de la epidemiología social y el modelo explicativo de la determinación social de la salud cubriendo un amplio espectro de aspectos sociales, económicos y ambientales, al tiempo que en la descripción de cada uno en muchos casos no se llega al desarrollo específico de las variables implicadas en la relación con la salud.

En su estructura se agregan elementos desarrollados en otras políticas o en el ámbito misional de las entidades sin que observe un valor agregado. Cada una de las 8 líneas de intervención cuenta con ejes temáticos, un objetivo general y objetivos específicos. Esto refuerza el planteamiento de que se trata de una agrupación de políticas o planes existentes carente de articulación. El seguimiento de su plan de acción resulta dispendioso.

En el enfoque diferencial podría profundizarse para dar mayor alcance a las estrategias de salud ambiental en el territorio urbano y rural del D.C.

Se recomienda su reformulación para mejorar la delimitación y precisión del problema mejorando articulación de otras políticas, y establecer una línea base.

9.6 Política Pública para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital

9.6.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política Pública para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital fue adoptada mediante el Decreto 607 de 2011, estableciendo los siguientes periodos tiempo para su ejecución: corto plazo, 2011 a 2014; mediano plazo, 2015 a 2020, y largo plazo, 2021 a 2038.

9.6.2 Problemática

El diagnóstico inicia con un contexto que comprende la localización, características climáticas y geológicas, geomorfología – fisiografía y recurso hídrico del Distrito Capital; para luego abordar los ecosistemas, las coberturas vegetales, la fauna y especies potencialmente invasoras y uso de la biodiversidad en el Distrito Capital.

Para su desarrollo, se define «como área de influencia el actual corredor de conservación Páramo de Guerrero- Chingaza – Cerros Orientales – Sumapaz (CI y EAAB, 2010), entendiendo que esta zona es estratégica para el mantenimiento de la estructura y la función de los ecosistemas que sustentan la biodiversidad del Distrito Capital (Figura 1).»²⁴⁵

En cuanto a los ecosistemas, en el área rural se identificaron 95 empleando el enfoque conceptual y metodológico propuesto por el Instituto Alexander von Humboldt (2009) de definición de unidades homogéneas a partir del análisis integrado de la cobertura de la tierra, el clima y la geomorfología.

En el ámbito urbano se definieron 474 unidades ambientales a partir de un análisis espacial de integración de variables que inciden en la calidad de vida de los ciudadanos sobre las que existen registros históricos (PM₁₀, cobertura, temperatura, precipitación y microzonificación)²⁴⁶ concluyendo que «no hay un óptimo nivel de habitabilidad en el área

²⁴⁵ DTS. p 12.

²⁴⁶ DTS. p 22.

urbana del Distrito Capital; aunque localidades como Usaquén, Suba y La Candelaria ofrecen las mejores condiciones ambientales en la actualidad.»²⁴⁷

Sobre la fauna, en la matriz urbana el problema señalado es el empobrecimiento debido a la pérdida de hábitats, la fragmentación y la degradación de los ecosistemas. Dominan especies generalistas tolerantes al disturbio, y especies invasoras y domésticas; solo los humedales de Torca-Guaymaral, La Conejera y Córdoba proveen oferta de hábitats para la avifauna local y migratoria, y falta información sobre grupos poco conocidos, de interacciones bióticas y funciones ecológicas. En la matriz rural, se identifica la necesidad de incrementar el estado del conocimiento.²⁴⁸

Sobre la flora del Distrito Capital se reportan 38 especies de flora amenazadas y 23 familias de plantas representadas en 44 especies con algún nivel de endemismo²⁴⁹ que requieren especial protección.

Las especies potencialmente invasoras principales son las especies de fauna doméstica que pueden convertirse en vectores para la dispersión de enfermedades y plagas, o causar impactos como la compactación del suelo, la destrucción del sotobosque o la contaminación de cuerpos de agua, en el caso del ganado. Otras especies silvestres foráneas pueden alterar la fauna local.

En casi todos los sectores rurales de Bogotá se observa una creciente infestación con retamo espinoso y retamo liso, consideradas como las especies más peligrosas y agresivas a nivel global. Son altamente competitivas, excluyen otras especies, se adaptan muy rápido y aumenta la inflamabilidad de la vegetación facilitando la generación y expansión de incendios forestales.²⁵⁰

De otra parte, Bogotá es uno de los principales centros de comercialización de fauna y flora silvestre. Se han otorgado permisos a establecimientos para comercializar tanto para especies distribuidas en el país como para especies que son exportadas para su procesamiento. Al mismo tiempo, se incautan especies que es prohibido utilizar como mascotas provenientes de diferentes zonas del país, muy pocas con rango de distribución dentro del Distrito Capital.

También se ha convertido en destino final de grandes volúmenes de madera provenientes de diferentes regiones del país. La SDA, que tiene la responsabilidad de vigilar y controlar dentro del perímetro urbano la cadena productiva forestal y sus diferentes actores, ha reportado más de 2450 establecimientos que componen la industria forestal.

²⁴⁷ DTS. p 20.

²⁴⁸ DTS. p 23.

²⁴⁹ DTS. p 25.

²⁵⁰ DTS. p 27.

9.6.3 Línea base de la política

La línea base sobre el estado de la biodiversidad en Colombia a 2001 fue levantada por el Instituto Alexander von Humboldt para la política nacional, estableciendo además lineamientos para consolidar un sistema de monitoreo de la biodiversidad nacional.²⁵¹ También el MAVDT, Ministerio de Ambiente, Vivienda de Desarrollo Territorial, estableció la necesidad de contar con indicadores mínimos de referencia. Luego todas las autoridades ambientales tienen que generar mecanismos para una evaluación constante y monitoreo sobre la gestión y el estado de conservación, uso y conocimiento de la biodiversidad.²⁵²

En el Distrito no se dispone de línea base. Entre las acciones de la política se encuentra realizarla. La distribución, estado poblacional, factores de amenaza y ubicación geográfica de las especies amenazadas, endémicas, migratorias y emblemáticas, y el tipo y la distribución de las áreas degradadas, hacen parte de los aspectos que se propone considerar.

El diagnóstico contenido en el DTS comprende datos sobre extensión de suelo urbano y rural, temperatura, precipitación, geología, fisiografía, fuentes de abastecimiento hídrico, aguas subterráneas y aguas superficiales por sub-cuencas.

Los ecosistemas rurales son definidos a partir de las coberturas de la tierra, el clima y la geomorfología, y las unidades ambientales urbanas, empleando datos de concentración de PM₁₀, coberturas, temperatura, precipitación y microzonificación sísmica.

La fauna se caracteriza en número de especies por familia en lo urbano, anotando que es necesario profundizar en las investigaciones; mientras que en lo rural la alta divergencia existente entre los reportes disponibles no permite la consolidación de un listado oficial. Se listan algunas especies de fauna carismáticas o de importancia para la gestión de la conservación en el Distrito Capital

Sobre flora se reporta el número y frecuencia de especies nativas y exóticas del arbolado urbano quedando pendiente el conocimiento de la flora de los jardines y parques privados. De las áreas protegidas, se presenta la riqueza en flora de los humedales, las áreas forestales y los parques ecológicos de montaña en número de especies, destacando algunos ecosistemas. En los municipios y sectores del área rural y su contexto regional se reportan

²⁵¹ DTS. p 7.

²⁵² DTS. p 7.

2.358 especies.²⁵³ También se refieren algunas especies de flora carismáticas o de importancia para la gestión de la conservación en el Distrito Capital

Algunas de las especies potencialmente invasoras son mencionadas sin aportar cifras.

El uso de la biodiversidad se aborda como una problemática donde la autoridad ambiental juega un papel de vigilancia y control, y como potencialidad, con el reporte de especies con algún tipo de uso conocido, pero sin indicar la fuente.

9.6.4 Normatividad asociada

En primer lugar, la Constitución Política de Colombia, en sus artículos 79 y 80, consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y dispone que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

Posteriormente, la Ley 99 de 1993 señala que la biodiversidad del país deberá ser protegida prioritariamente, y aprovechada en forma sostenible, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, y con la Ley 165 de 1994, Colombia se adhiere al Convenio Internacional de Diversidad Biológica suscrito en Río de Janeiro en 1992, el cual, prevé dentro de sus objetivos la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

La Política Nacional de Biodiversidad, cuyos lineamientos fueron aprobados por el Consejo Nacional Ambiental en el año de 1995, que fue implementada mediante la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su plan de acción en 1998, es el precedente específico en el ámbito nacional.

Por último, la formulación y adopción de esta Política fue una de las metas del Plan Distrital de Desarrollo 2008-2012, Bogotá Positiva.

9.6.5 Soportes de la construcción de la política

En el DTS²⁵⁴ se indica que la SDA, Secretaría Distrital de Ambiente, en el marco del contrato de Asociación No. 01141 de 2009 suscrito con Conservación Internacional -

²⁵³ DTS. p 25.

²⁵⁴ Secretaría Distrital de Ambiente y Conservación Internacional. 2010. Política para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital. Editorial Panamericana, Formas e Impresos. Bogotá, Colombia. 116 pp.

Colombia, adelantó la formulación participativa de esta Política²⁵⁵. Así mismo, en los considerandos del Decreto de adopción se asevera que «como requisito previo a su adopción fue socializada y presentada en escenarios de participación, respecto de la comunidad interesada, autoridades del Sistema Nacional Ambiental-SINA, entidades de la Administración Distrital y la Academia.»²⁵⁶. No se profundiza en la descripción del proceso.

El diagnóstico contenido en el DTS comprende datos sobre extensión de suelo urbano y rural tomados de la página web de la SDA. Para la definición del área de influencia, se acude al Proyecto corredor Bogotá – Región de 2010 ejecutado por CI, Conservación Internacional, y la EAAB, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

Documentos de Vargas-Ríos y Pedraza, 2004; IDEAM, 2005; Acosta Garay y Ulloa Melo, 1997; Montoya – Arenas y Reyes – Torres, 2005; SDA, 2007; Consorcio Essere. LTDA y CEA. LTDA, 1997; aportan a la descripción climática, geológica, fisiográfica, de fuentes de abastecimiento hídrico y aguas subterráneas del Distrito Capital. No se anota la fuente de los datos sobre aguas superficiales por sub-cuencas.

Los mapas, esenciales en este tipo de análisis, tuvieron las siguientes fuentes:

1. Mapa de temperatura anual rural: elaborado sobre cartografía IGAC con base en el modelo generado con el valor promedio histórico de las estaciones IDEAM.
2. Mapa de temperatura urbana: Poveda Ávila Eder Andrey, 2008
3. Mapa de precipitación anual rural: elaborado sobre cartografía IGAC con base en el modelo generado con el valor promedio histórico de las estaciones IDEAM.
4. Mapa de precipitación anual urbano: Poveda Ávila Eder Andrey, 2008
5. Mapa cobertura rural: IGAC, imágenes de satélite ALOS, 2009.
6. Mapa cobertura urbano: imagen Quickbird, 2008, utilizada para la interpretación.

De los datos número de especies de fauna y flora no se señala la fuente. Para conformar las listas de especies carismáticas o de importancia para la gestión de la conservación en el Distrito Capital se empleó la clasificación UICN, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 2010. En el caso de la flora, se acudió además a los Libros Rojos de Colombia.

Mueses-Cisneros y Ballén, 2007, y GISP, 2000, son las fuentes que refieren sobre especies potencialmente invasoras. Para la información de uso de la biodiversidad no se indica la fuente a excepción del dato de 2007 sobre control suministrado por la SDA.

²⁵⁵ DTS. p 7.

²⁵⁶ Decreto 607 de 2011. Considerandos.

9.6.6 Plan de acción

El capítulo III del DTS es el plan de acción indicativo de la política. Allí se desarrolla cada uno de sus ejes, estrategias y lineamientos, a través de veintisiete grandes perfiles de proyectos.

En el corto plazo, a 2014, se proyecta culminar algunas acciones urgentes o de base para el logro de objetivos más complejos; en el mediano plazo, a 2020, culminar algunos procesos y estrategias concretas que responden a procesos más complejos, y en el largo plazo, a 2038, alcanzar los objetivos de la política en un 100%, y proceder a revisar los impactos de su implementación y a su reformulación.

En el siguiente cuadro se relacionan los proyectos del plan de acción indicativo para cada eje y estrategia de la Política, tipificando de manera general los tipos de acción que proponen.

Tabla 36. Política Pública para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital. Proyectos por eje y estrategia

Eje	Estrategia	Proyecto	Tipos de acción
1. Articulación efectiva de las iniciativas institucionales.	1. Activación de los espacios e instancias distritales, regionales y nacionales que atienden temas de conservación.	Fomento al adecuado desarrollo y a la continuidad de los espacios de coordinación y asesoría interinstitucional relacionados con la gestión	organizativas- cambios institucionales
		para la conservación de la biodiversidad.	
2. Conservación de la biodiversidad en el territorio.	1. Fortalecimiento del sistema distrital de áreas protegidas.	Representatividad ecosistémica e identificación de vacíos de conservación del Sistema de Áreas Protegidas.	informativas- estudios o investigaciones
		Análisis de factibilidad y declaratoria de nuevas áreas protegidas complementarias al Sistema Distrital y al territorio.	informativas- estudios o investigaciones / acciones regulatorias- normativas
		Valoración de los bienes y servicios ecosistémicos de las áreas protegidas del Distrito Capital. Entendiendo y aprovechando los beneficios de la conservación.	informativas- estudios o investigaciones / acciones regulatorias- normativas
		Revisión de las categorías de manejo y gestión de las áreas protegidas del Sistema Distrital	informativas- estudios o investigaciones / acciones regulatorias- normativas



	Diseño e implementación de instrumentos económicos, que fortalezcan la gestión de las áreas protegidas del Sistema Distrital	informativas-estudios 0 / investigaciones / acciones regulatorias-normativas
2. Prevención y mitigación de los procesos y actividades que ocasionan el deterioro de la biodiversidad en el Distrito Capital. Estrategia	Protocolo de alertas tempranas en torno a los cambios no planificados del uso de suelo en el Distrito Capital y el territorio.	informativas-estudios 0 / investigaciones / acciones regulatorias-normativas
	Programa integral para el manejo, control y/o erradicación de poblaciones de especies invasoras y organismos genéticamente modificados en el Distrito Capital y el territorio.	informativas-estudios 0 / investigaciones / financieras – recursos asociados
3. Prevención y mitigación de los procesos y actividades que ocasionan la sobreexplotación de especies y ecosistemas en el Distrito Capital.	Caracterización de la sobreexplotación de ecosistemas y especies en el Distrito Capital y el territorio.	informativas-estudios 0 / investigaciones
	Fomento de alternativas de ingresos para grupos de interés que aprovechan las especies nativas y ecosistemas naturales del Distrito Capital.	informativas-estudios 0 / investigaciones / financieras – recursos asociados
	Fortalecimiento de las acciones de prevención y control al tráfico de fauna y flora en el Distrito Capital y el territorio.	informativas-estudios 0 / investigaciones / acciones regulatorias-normativas
4. Prevención y mitigación de los procesos y las actividades que ocasionan la contaminación de los ecosistemas en el Distrito Capital.	Fortalecimiento de las iniciativas de gestión empresarial limpia con miras a la reducción de carga contaminante en el Distrito Capital y el territorio.	informativas-estudios 0 / investigaciones / financieras – recursos asociados
5. Mitigación de los impactos del cambio climático sobre la biodiversidad del Distrito Capital.	Plan Distrital de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.	informativas-estudios 0 / investigaciones
6. Promoción de la conservación y manejo de especies de fauna y flora importantes en el Distrito Capital.	Inventario oficial de las especies amenazadas, endémicas, migratorias y emblemáticas que ocurren en los espacios urbanos y rurales del Distrito Capital.	informativas-estudios 0 / investigaciones / acciones regulatorias-normativas



		Planes de manejo y conservación de las especies amenazadas, endémicas, migratorias y emblemáticas que ocurren en los espacios urbanos y rurales del Distrito Capital.	informativas-estudios o investigaciones / acciones regulatorias-normativas
3. Restauración de los ecosistemas degradados en el territorio.	1. Fortalecimiento de las acciones de restauración de ecosistemas degradados en el Distrito Capital.	Zonificación y priorización de áreas para la restauración, rehabilitación y recuperación en el Distrito Capital.	informativas-estudios o investigaciones
		Análisis de las necesidades de provisión de material vegetal para los procesos de restauración, rehabilitación y recuperación en el Distrito Capital.	informativas-estudios o investigaciones / financieras – recursos asociados
		Monitoreo a largo plazo de los procesos ecológicos asociados a las iniciativas de restauración, rehabilitación y recuperación en el Distrito Capital.	informativas-estudios o investigaciones
	2. Consolidación de la conectividad ecológica en el Distrito Capital y el territorio.	Diseño, formulación y análisis de factibilidad para la implementación de lineamientos de conectividad ecológica en los espacios urbanos del Distrito Capital.	informativas-estudios o investigaciones / acciones regulatorias-normativas
Avance en la caracterización de los diferentes componentes de la Biodiversidad del Distrito Capital y el territorio.		informativas-estudios o investigaciones	
4. Gestión del conocimiento y de la información para la conservación.	1. Fomento a la caracterización de los componentes de la biodiversidad en el Distrito Capital y el territorio.	Avance en la caracterización de los servicios ecosistémicos que provee la biodiversidad del Distrito Capital y el territorio.	informativas-estudios o investigaciones
	2. Recuperación y divulgación del conocimiento y de las prácticas tradicionales en el Distrito Capital y el territorio.	Caracterización de los usos tradicionales de la biodiversidad del Distrito Capital y el territorio	informativas-estudios o investigaciones
	3. Fomento a la investigación aplicada en el Distrito Capital y el territorio.	Fomento de la investigación aplicada en silvicultura y en ecosistemas emergentes.	informativas-estudios o investigaciones
5. Uso sustentable de los elementos de la biodiversidad del territorio.	1. Promoción de sistemas de manejo sustentable de los componentes de la biodiversidad urbana y rural del Distrito Capital.	Alternativas de uso sustentable y equitativo de la biodiversidad del Distrito Capital y la región.	informativas-estudios o investigaciones

	2. Reconocimiento de los servicios ecosistémicos en las estrategias de mercado local y regional.	Programa de participación, educación, socialización y publicidad de la Política para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital	informativas-estudios o investigaciones
Instrumentos transversales: participación social.		Programa de participación, educación, socialización y publicidad de la Política para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital	informativas-estudios o investigaciones
Instrumentos: instrumentos de tecnología, información y comunicación.		Diseño y desarrollo de una herramienta tecnológica que permita evaluar el desempeño de la Política para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital.	informativas-estudios o investigaciones / financieras – recursos asociados

Fuente: DTS, p 57-107. Elaboración propia.

Pese a lo anterior, la SDA informa que la política no tiene un plan de acción y que cada área de la entidad está desarrollando los aspectos que le corresponden de acuerdo a sus competencias sin acudir al plan indicativo.

9.6.7 Metas e indicadores.

Cada proyecto del plan de acción indicativo tiene formulados indicadores de éxito y avance con porcentajes de logro en el corto, mediano y largo plazo como metas.

9.6.8 Análisis financiero

Se toman para el análisis los siguientes proyectos de inversión que abordan el manejo del suelo de protección ejecutados en el marco del programa *Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua*, del plan de desarrollo Bogotá Humana:

- 820 Control ambiental a los recursos hídrico y del suelo en el Distrito Capital, ejecutado por la SDA.
- 821 Fortalecimiento de la gestión ambiental para la restauración, conservación, manejo y uso sostenible de los ecosistemas urbanos y las áreas rurales del Distrito Capital, ejecutado por la SDA.
- 863 Intervención territorial para el mejoramiento de la cobertura vegetal del Distrito Capital, ejecutado por el JBJCM.
- 864 Investigación y conservación de la flora y ecosistemas de la Región Capital como estrategia de adaptación al cambio climático, ejecutado por el JBJCM.

Las cifras programadas y ejecutadas para estos cuatro proyectos se presentan en el siguiente Cuadro con corte a 31 de diciembre de 2015.

Cuadro 18. Plan distrital de desarrollo Bogotá Humana. Recursos programados y ejecutados de los proyectos de inversión que aportan a la implementación de la política para la gestión de la conservación de la biodiversidad en el Distrito Capital

Año	Recursos programados	Recursos ejecutados	Porcentaje de ejecución	Porcentaje de participación en el total de recursos del PDD Bogotá Humana	
				Programados	Ejecutados
2012	14.060.114.306	13.208.345.555	93,9%	0,284%	0,374%
2013	40.745.259.893	36.799.759.663	90,3%	0,389%	0,410%
2014	35.763.471.385	33.768.154.826	94,4%	0,318%	0,347%
2015	65.639.591.155	58.062.341.560	88,5%	0,525%	0,552%
2016	55.000.000.000	0	-	0,454%	-
Total	211.208.436.739	141.838.601.604	-	0,412%	-

Fuente. SEGPLAN con corte a diciembre 31 de 2015. Elaboración propia

Entre 2012 y 2015 del total de recursos ejecutados por el Distrito más de 141 mil millones, es decir un 0,43%, correspondió a la ejecución de estos cuatro proyectos que aportan a la gestión de la conservación de la biodiversidad. Del total de recursos que inicialmente se les asignaron para el mismo periodo, se ejecutó un 90,8%.

9.6.9 Enfoques

La política contempla un enfoque de derechos. Para ello, se fundamenta en la constitución puesto que «Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines»²⁵⁷

Esta postura, empero, no lleva al desarrollo del enfoque diferencial que podría dar mayor alcance a las estrategias para garantizar una gestión eficiente de la conservación de la biodiversidad y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del conocimiento y uso sostenible de sus componentes.

²⁵⁷ Decreto 607 de 2011, Considerandos.

9.6.10 Modelo de operación

La instancia para la coordinación de la implementación de esta política es la Comisión Intersectorial para la Sostenibilidad, la Protección Ambiental, el Ecurbanismo y la Ruralidad del Distrito Capital, presidida por la Secretaría Distrital de Ambiente.

9.6.11 Evaluaciones

No se cuenta con evaluaciones de esta política.

9.6.12 Análisis actual de la política

La pertinencia de esta política se soporta en la vigencia no solo formal sino real de los principios del Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Biodiversidad. La biodiversidad tiene un valor estratégico para el desarrollo del país que es esencial reconocer.

Su formulación requiere de ser fortalecida dado que el diagnóstico no precisa suficientemente la problemática a la que responde, y en algunos casos no se indican las fuentes de información. Adolece de una línea base y de indicadores de impacto. En realidad, muchas de las acciones apuntan a ampliar el conocimiento existente y es necesaria su ejecución para precisar las estrategias. Aun cuando se enuncia la creación de un sistema de seguimiento no se ha implementado.

Se recomienda buscar dar un mayor alcance a las estrategias desarrollando el enfoque diferencial.

Urge la formulación del plan de acción, pues aun cuando esta política ha dado soporte al Sistema Distrital de Áreas Protegidas e integrado lineamientos para la conservación de la biodiversidad en el ordenamiento territorial, la restauración de ecosistemas y la formulación del Plan distrital de mitigación y adaptación al cambio climático, el plan indicativo contenido en el DTS no es reconocido como una guía del accionar en este campo, y no basta la sola actuación una entidad para el logro de sus objetivos.

De otro lado, se observa un desfase en el presupuesto. El valor total calculado para la ejecución de los 27 proyectos en el plan indicativo es de \$ 14.474.000.000, esto es apenas un 10,2% del total ejecutado entre 2012 y 2015 por los cuatro proyectos del plan de desarrollo Bogotá Humana identificados que asciende a \$ 141.838.601.604 cubriendo apenas parte de algunas de las estrategias.

9.7 Política Pública Distrital de Educación Ambiental

9.7.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política Pública Distrital de Educación Ambiental fue adoptada mediante el Decreto 675 de 2011 sin establecer un horizonte de tiempo específico para su implementación. Este Decreto es un ajuste a la Política que había sido adoptada mediante el Decreto 617 de 2007.

9.7.2 Problemática

No se tiene una descripción de la problemática asociada a la política distrital de educación ambiental adoptada mediante el Decreto 675 de 2011.

9.7.3 Línea base de la política

No se cuenta con línea base. Se realizó un diagnóstico para expedir la primera versión de la política en 2007, pero no se actualizó para la política vigente que fue expedida en 2011.

9.7.4 Normatividad asociada

Hace parte de la normatividad asociada a esta política la Ley 99 de 1993, que en el artículo 65, numeral 1, dispone que, en materia ambiental, corresponde a los municipios y distritos promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales.

La Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, establece como uno de los fines de la educación, la adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente. En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, básica y media, impartir enseñanza sobre protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales.

El Decreto Nacional 1743 de 1994, que instituye el Proyecto de Educación Ambiental para todos los niveles de educación formal, establece además la estructura organizacional que da

soporte a la implementación de esta política a nivel nacional, departamental, distrital y municipal.

El Decreto Distrital 456 de 2008 que reforma el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital, define la Educación Ambiental como una de las estrategias de gestión ambiental del Distrito Capital.

El Decreto Distrital 109 de 2009 contempla dentro de las funciones de la Secretaría de Ambiente «Formular, ejecutar y supervisar, en coordinación con las entidades competentes, la implementación de la política de educación ambiental distrital de conformidad con la normativa y políticas nacionales en la materia» en su artículo 5, literal k.

Por otro lado, el Decreto Distrital 330 de 2008, en su artículo 3º, literal l, establece como una de las funciones de la Secretaría de Educación del Distrito «formular, orientar y ejecutar, en coordinación con la Secretaría Distrital de Ambiente, la política de educación ambiental del Distrito Capital.»

9.7.5 Soportes de la construcción de la política

En el Decreto 675 de 2011 de adopción de política se afirma que fue formulada participativamente con el concurso de entidades distritales, organizaciones sociales y sector privado, en un proceso liderado por la SED, Secretaría Distrital de Educación, y SDA, Secretaría Distrital de Ambiente.²⁵⁸ No se cuenta con soportes de este proceso no del diagnóstico.

9.7.6 Plan de acción

Esta política no especifica un plan de acción. Las metas de los proyectos de inversión que aportaron en el cuatrienio 2012 – 2016 se presentan a continuación.

- Proyecto 131 Participación ciudadana y educación ambiental como instrumentos de gestión para la apropiación social de los territorios ambientales del Distrito Capital.
 - Involucrar 300.000 habitantes en estrategias de educación ambiental en los espacios administrados por la secretaría distrital de ambiente.
 - Involucrar 900.000 habitantes en estrategias de educación ambiental, en las localidades del distrito capital.

²⁵⁸ Decreto 675 de 2011, Art. 1.

- Vincular 400 organizaciones sociales y ambientales a procesos de participación ciudadana para la gobernanza comunitaria del agua en 20 localidades.
- Proyecto 865 Armonización de las relaciones ecosistema-cultura para disminuir la vulnerabilidad de la región capital frente a los efectos del cambio climático.
 - Acompañar 85.840 personas en procesos de educación ambiental con enfoque territorial e intercultural para la adaptación al cambio climático y el ordenamiento alrededor del agua.
 - Implementar 100% una estrategia de comunicación y divulgación.
 - Aumentar en 84.7950 consultas y/o solicitudes de información requeridas por la ciudadanía, en los temas de la especialidad de la biblioteca Enrique Pérez Arbeláez.
 - Vincular a 7.250 personas de la ciudadanía a procesos de participación social con énfasis en adaptación al cambio climático y gobernanza del agua
 - Facilitar a 225.000 niños, niñas y/o adolescentes en procesos de interpretación ambiental dentro del JBJCM
 - Acompañar a 590 niños, niñas y/o adolescentes en la sensibilización ambiental del distrito capital en el marco de la jornada escolar: 40 horas
 - Involucrar a 131.5000 personas en procesos de formación y socialización del conocimiento con énfasis en cambio climático y gobernanza del agua.
- Proyecto 905 Fortalecimiento académico.
 - Promover en 22 colegios oficiales del D.C, el fortalecimiento de los procesos de educación ambiental.

9.7.7 Metas e indicadores.

Esta política no cuenta con metas ni indicadores.

9.7.8 Análisis financiero

Se toman para el análisis los siguientes proyectos de inversión que aportan a la educación ambiental en el marco del programa *Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua*, del plan de desarrollo Bogotá Humana:

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

- Proyecto 131 *Participación ciudadana y educación ambiental como instrumentos de gestión para la apropiación social de los territorios ambientales del Distrito Capital*, ejecutado por la SDA.
- Proyecto 865 *Armonización de las relaciones ecosistema-cultura para disminuir la vulnerabilidad de la región capital frente a los efectos del cambio climático*, ejecutado por el JBJCM.

La Secretaría de Educación del Distrito aporta con la meta «Promover en 22 colegios oficiales del D.C, el fortalecimiento de los procesos de educación ambiental», del proyecto 905 *Fortalecimiento académico*. A esta meta se destinaron 700 millones que fueron ejecutados 100%.

Cuadro 19. Plan distrital de desarrollo Bogotá Humana. Recursos programados y ejecutados de los proyectos de inversión que aportan a la implementación de la política distrital de educación ambiental

Año	Recursos programados	Recursos ejecutados	Porcentaje de ejecución	Porcentaje de participación en el total de recursos del PDD Bogotá Humana	
				Programados	Ejecutados
2012	3.845.365.215	3.648.635.095	94,9%	0,078%	0,103%
2013	6.735.500.000	6.677.530.379	99,1%	0,064%	0,074%
2014	7.429.885.921	7.396.019.419	99,5%	0,066%	0,076%
2015	7.353.749.100	6.882.894.692	93,6%	0,059%	0,065%
2016	8.234.393.000	0	-	0,068%	-
Total	33.598.893.236	24.605.079.585	-	0,066%	-

Fuente. SEGPLAN con corte a diciembre 31 de 2015. Elaboración propia.

Entre 2012 y 2015 del total de recursos ejecutados por el Distrito más de 24 mil millones, es decir un 0,075%, correspondió a la ejecución de los proyectos y la meta arriba señalados. Del total de recursos asignados a estos conceptos para el mismo periodo, se ejecutó un 97,0%.

9.7.9 Enfoques

La Política se enmarca en los principios generales del Plan de Gestión Ambiental –PGA, de la Política Nacional de Educación Ambiental, y de manera complementaria y subsidiaria, adopta los siguientes enfoques: sistémico, de derechos e inclusión social, que permitan la integralidad y armonía de los elementos naturales y sociales.²⁵⁹

²⁵⁹ Decreto 675 de 2011, art. 2.

Los enfoques de derechos y de inclusión social de esta política, son concordantes con el enfoque diferencial. Este último podría dar mayor alcance a sus estrategias para consolidar una ética ambiental.

9.7.10 Modelo de operación

La implementación de esta política es coordinada por la Comisión Intersectorial de Educación Ambiental –CIDEA del Distrito Capital, que es presidida por el Secretario Distrital de Ambiente. La secretaría técnica es ejercida por la Secretaría Distrital de Educación²⁶⁰.

La CIDEA del Distrito Capital también genera mecanismos de coordinación de las entidades y sectores de la Administración Distrital que deben implementar la Política Pública Distrital de Educación Ambiental, sus estrategias, planes, programas y proyectos definidos, y promueve y orienta las estrategias de educación ambiental a través de acciones pedagógicas contempladas en la Política Nacional de Educación Ambiental –PNEA, la Política Pública Distrital de Educación Ambiental –PPDEA y el Plan de Gestión Ambiental –PGA, conforme a las dinámicas del Distrito Capital.

Desde el Sistema Ambiental del Distrito Capital –SIAC también se propende por la inclusión en los Planes de Acción Cuatrienales Ambientales –PACA de las entidades que lo conforman de recursos y acciones en torno a procesos de educación ambiental, teniendo como referente el Plan de Gestión Ambiental –PGA y participando en el desarrollo e implementación de la Política Pública Distrital de Educación Ambiental –PPDEA. Se podrán gestionar además recursos de origen internacional, nacional, regional y local, tanto públicos como privados.²⁶¹

9.7.11 Evaluaciones

No se dispone de evaluaciones de esta política.

²⁶⁰ Decreto 675 de 2011, art. 6.

²⁶¹ Decreto 675 de 2011, art. 8.

9.7.12 Análisis actual de la política

Se recomienda su reformulación dado que el Decreto 675 de 2011, actualmente vigente, se expidió sin actualizar el diagnóstico empleado para la adopción de la política en 2007. Además, es necesario fortalecer los aspectos operativos pues en su momento no se establecieron los procedimientos específicos para la formulación del plan de acción y la implementación del sistema de seguimiento.

La SDA, Secretaría Distrital de Ambiente, desde su Oficina de Participación, Educación y Localidades de la SDA²⁶² y el JBJCM, Jardín Botánico José Celestino Mutis, desde su Subdirección Educativa y Cultural tienen un accionar continuo en educación ambiental en desarrollo de sus funciones. Se recomienda una evaluación sobre la gestión desarrollada sobre la cual basarse en el desarrollo de la política.

No obstante, la SDA informa que en el presente año se ha iniciado el proceso de construcción del plan de acción y que se formulará en el marco de la CIDEA, Comisión Interinstitucional Distrital de Educación Ambiental, durante el segundo semestre del presente año.

9.8 Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal 2014 - 2038

9.8.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

La Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal fue adoptada mediante el Decreto 542 de 2015 y se proyectó para ser implementada entre 2014 y 2038.

9.8.2 Problemática

Los animales domésticos, de granja y silvestres sufren agresiones o descuido. La presión mercantil, el umbral de tolerancia colectivo a estas situaciones y la deficiencia de regulaciones y controles institucionales efectivos son causa de ello.²⁶³

²⁶² ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 109 de 2009 (marzo 16) "Por el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente y se dictan otras disposiciones" Art 10

²⁶³ DTS, p 25.

El animal visto exclusivamente como transmisor de enfermedades, juguete transitorio u objeto de tráfico comercial, sufre vejámenes. La violencia contra ellos y el maltrato se vuelven «parte usual del comportamiento humano al asumirlos como inferiores, como un objeto, una propiedad, algo que no siente y por lo tanto sujeto a la voluntad de su propietario sin restricción alguna.»²⁶⁴

Los problemas que afectan la fauna en el Distrito Capital identificados como más relevantes se relacionan con el abandono; la adquisición, tenencia y transporte inadecuado; la reproducción excesiva; la crueldad y las prácticas culturales que la promueven, y el tráfico y tenencia ilegal. Éstos, a su vez, inciden en la salud pública, la convivencia ciudadana y las actividades económicas relacionadas con la fauna, o tienen implicaciones como la pérdida de la biodiversidad en lo relativo a fauna silvestre.

Adicionalmente, los estudios poblacionales muestran una tendencia creciente en las poblaciones canina y felina en la ciudad.

Las tres causas principales que dan lugar a las estrategias de la política son «la falta de cultura ciudadana para la protección y el buen trato animal; la insuficiente gestión institucional para la atención de los requerimientos de la fauna; y la falta de promoción y fomento suficiente que permita contar con la información y el conocimiento relacionados con la protección y el bienestar de los animales.»²⁶⁵

9.8.3 Línea base de la política

La línea base es uno de los productos de Eje 3 del plan de acción que se espera obtener en el corto plazo bajo la responsabilidad de la SDA y con el apoyo de la SDS, la SED y Universidades.

En el diagnóstico para su formulación se identificaron los problemas principales que afectan a los animales mediante ejercicios de estudio y análisis participativo y se emplearon cifras sobre algunos aspectos: el número de actuaciones de control en fauna silvestre y número de animales recuperados por el grupo de fauna silvestre de la SDA; la población canina en 1994, 2004 y 2012; la población felina en 2004 y 2012; las esterilizaciones realizadas entre 2006 y 2013 por la SDS, y las quejas, querrelas y contravenciones atendidas relacionadas con animales que reporta la Secretaría de Gobierno. También se hace referencia al número de bovinos de la ruralidad Bogotana sin señalar la fuente de información.

²⁶⁴ DTS. p 26.

²⁶⁵ DTS. p 32.

Con base en la población canina y felina con propietario y un indicador denominado «grado de confinamiento parcial» se calcula el número de animales callejeros para estimar la población total.

Realizar estudios para obtener información sobre la problemática y su tratamiento es una de las estrategias de esta política dada la necesidad de avanzar en este aspecto.

9.8.4 Normatividad asociada

En el ámbito internacional, se destaca la Declaración Universal de los Derechos de los Animales, aprobada por la UNESCO en 1978 y proclamada oficialmente en Suiza el 21 de octubre de 1989, y la Declaración Universal para el Bienestar Animal –DUBA²⁶⁶.

A nivel nacional, la Ley 84 de 1989 o Estatuto Nacional de Protección de los Animales, y diversas sentencias favorables en cuanto a la protección y el bienestar de los animales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en especial, la C-666 del 30 de agosto de 2010²⁶⁷.

Respecto a fauna silvestre se relacionan el Decreto Ley 2811 de 1974, el Decreto 1608 de 1978, la Ley 611 de 2000 y la Ley 1638 de 2013, y en cuanto a animales domésticos, aunque de forma indirecta, la Ley 746 de 2002, la Ley 769 de 2002 y el Decreto 510 de 2003²⁶⁸

En el Distrito, son precedentes el Decreto 596 de 2011, «Por medio del cual se adopta la Política Distrital de Salud Ambiental para Bogotá D.C. 2011-2023»; el Decreto Distrital 085 de 2013, que establece el CEA, Centro Ecológico Distrital de Protección y Bienestar Animal, y la Resolución 0240 de 2014, que establece directrices en materia de prevención, vigilancia y control de Zoonosis en el Distrito Capital.

El Acuerdo 489 de 2012, plan distrital de desarrollo Bogotá Humana, establece que «se implementará la política pública de protección de la fauna doméstica para mejorar la situación de estos animales y generar conciencia sobre la necesidad de su protección y cuidado, en el marco de la salud ambiental de la ciudad, y se orientará la articulación de acciones entre las diferentes secretarías y sectores relacionados, con el fin de avanzar en la

²⁶⁶ Acuerdo 532 de 2013, Considerandos.

²⁶⁷ Acuerdo 532 de 2013, Considerandos.

²⁶⁸ DST, p. 20.

protección de los animales de la ciudad»²⁶⁹. Los lineamientos para su formulación se fijan en el Acuerdo Distrital 532 de 2013

9.8.5 Soportes de la construcción de la política

En la construcción de esta política participaron instituciones distritales, academia, organizaciones sociales, ONG's animalistas, miembros de la bancada animalista del Concejo de Bogotá y el Congreso de la República, y empresarios. Para ello se establecieron Mesas donde se definieron las problemáticas, prioridades, visión, objetivos y principales derroteros que debería afrontar la política.

Otros espacios de consulta y deliberación fueron el Encuentro Distrital, realizado en septiembre de 2013; los eventos de celebración de la Semana por la protección y el bienestar animal, realizados en octubre de 2014, y la estrategia de Gobierno de proximidad en las localidades o el Diálogo Interlocal, de junio de 2014.

Conceptualmente se acude a diversos autores que sentaron precedentes. Entre ellos el británico Jeremy Benthan (siglo XVIII), primero en escribir postulados sobre los derechos de los animales; John Locke (hacia 1693) y Henry Stephens Salt (siglo XIX). Obras como Animal Machine, publicada en 1964, y el libro Liberación Animal, publicado por 1975, también se destacan.

El diagnóstico de la situación en Bogotá se soporta en ejercicios de estudio y análisis participativos para la identificación de los problemas que afectan a los animales. Otras fuentes empleadas son los informes mensuales del grupo de fauna silvestre de la SDA a diciembre de 2013, los estudios poblacionales de caninos y felinos realizados por la SDS, y los registros administrativos de quejas, querellas y contravenciones atendidas relacionadas con animales de la Secretaría de Gobierno.

9.8.6 Plan de acción

El plan acción de la política de protección y bienestar animal, adoptado a finales de 2015 mediante la Resolución SDA 03113, contiene las acciones priorizadas para desarrollar los ejes y líneas de acción de la política a través de programas, proyectos o productos con metas, indicadores, responsables y plazos de ejecución.

²⁶⁹ Acuerdo 489 de 2012, Art. 31.

La priorización de acciones se hizo teniendo en cuenta las fuentes que respaldan la ejecución (labores misionales institucionales, normas, actores interesados, otros instrumentos de planeación), su valor estratégico y el carácter tangible de sus productos. Para cada proyecto o producto, se empleó la cadena de valor en su delimitación²⁷⁰; se identificaron resultados esperados, indicadores y metas, y se elaboró una ficha descriptiva.

Los productos priorizados para las líneas de acción de cada uno de los tres ejes de la política se relacionan en cuadros que siguen. El periodo definido para su ejecución se señala con estas convenciones:

- Corto plazo (2015-2019)
- Mediano plazo (2020-2023)
- Largo plazo (2024-2038)

Se agrega una cuarta columna con la clasificación del tipo de acción propuesta para el presente diagnóstico.

Tabla 37. Política pública distrital de protección y bienestar animal. Eje 1 Cultura ciudadana

Líneas de acción	No	Productos	Tipos de acción	
Educación y sensibilización	1	Programa de Comunicación por la Protección y Bienestar Animal	informativas – estudios o investigaciones	
	2	Programa de Educación para los diversos sectores de la población, por la Protección y el Bienestar Animal (PyBA)	informativas – estudios o investigaciones	
	3	Programa de distinción de buenas prácticas de acuerdo a los objetivos de la PPDPYBA	informativas – estudios o investigaciones	
Participación y movilización social	4	Programa Distrital de Voluntariado Social (PDVS) por la PyBA	organizativas- institucionales	cambios
	5	Plan de apoyo a colectivos que promueven la Protección y el Bienestar de los Animales	organizativas- institucionales	cambios
	6	Consejos Locales de Protección y Bienestar Animal	organizativas- institucionales	cambios
	7	Consejo Distrital de Protección y Bienestar Animal	organizativas- institucionales	cambios
	8	Celebración Anual de la Semana Distrital de Protección y Bienestar Animal - SDPBA	informativas – estudios o investigaciones	

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente. Plan de acción de la política pública distrital de protección y bienestar animal – PPDPYBA. Bogotá, D.C., noviembre de 2015. p 16. Elaboración propia.

²⁷⁰ Secretaría Distrital de Ambiente. Plan de acción de la política pública distrital de protección y bienestar animal – PPDPYBA. Bogotá, D.C., Noviembre de 2015. p 8.

Se espera lograr todos los productos para el Eje 1 en el corto plazo, excepto el Programa de distinción de buenas prácticas que además es el único producto del plan de acción programado para el largo plazo.

**Tabla 38. Política pública distrital de protección y bienestar animal. Eje 2
Respuesta institucional**

Líneas de acción	No	Productos	Tipos de acción
Fortalecimiento de la gestión	9	Programa institucional de fortalecimiento del recurso físico y humano para la atención de la fauna distrital	organizativas- cambios institucionales
	10	Instrumentos económicos y financieros para apoyar los procesos de atención de la fauna en el Distrito	acciones regulatorias-normativas
	11	Sistema de identificación, registro y monitoreo de los animales de compañía en el Distrito Capital	informativas – estudios o investigaciones
	12	Programa de Esterilizaciones caninas y felinas	financieras – recursos asociados
	13	Programa integral en salud animal	financieras – recursos asociados
	14	Construcción y operación del Centro Ecológico Distrital de Protección y Bienestar Animal “Casa Ecológica de los Animales”– CEA	financieras – recursos asociados
	15	Reconstrucción y operación del nuevo Centro de Recepción de Flora y Fauna Silvestre	financieras – recursos asociados
	16	Zonas responsables de Bienestar animal para el manejo de caninos en Parques del Distrito	organizativas- cambios institucionales
	17	Creación de Inspecciones de Policía para la PyBA	organizativas- cambios institucionales
	18	Programa de gestión para la cooperación regional, nacional o internacional por la PyBA	financieras – recursos asociados
Aplicación de protocolos y procedimientos	19	Protocolos para el Centro Ecológico Distrital de Protección y Bienestar Animal - CEA	organizativas- cambios institucionales
	20	Protocolo de manejo de animales sinantrópicos (palomas, abejas y demás)	acciones regulatorias-normativas
Normativa y regulación	21	Normativa que fortalezca la Protección y Bienestar de los animales en el Distrito Capital	acciones regulatorias-normativas
	22	Normativa que regule a personas o entidades que utilizan animales para laborar	acciones regulatorias-normativas
	23	Normativa que regule a personas o entidades prestadoras de servicios para los animales	acciones regulatorias-normativas

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente. Plan de acción de la política pública distrital de protección y bienestar animal – PDPYBA. Bogotá, D.C., noviembre de 2015. p 16-17. Elaboración propia.

En el Eje 2, de los catorce productos previstos solo dos con de mediano plazo. Los demás son para el corto plazo.

Tabla 39. Política pública distrital de protección y bienestar animal. Eje 3 Gestión del conocimiento

Líneas de acción	No	Productos	Tipos de acción
Sistemas de información	24	Módulo de Protección y Bienestar Animal del Observatorio Ambiental	informativas – estudios o investigaciones
	25	Aplicativo(s) móvil(es) de reconocimiento y ubicación de especies de fauna silvestre en el Distrito Capital.	informativas – estudios o investigaciones
	26	Aplicativo(s) móvil(es) para favorecer la Protección y Bienestar de los animales domésticos en el D. C.	informativas – estudios o investigaciones
	27	Levantamiento de Línea base para las acciones de la Política Pública Distrital de la PYBA	informativas – estudios o investigaciones
	28	Sistema de inventario y monitoreo de fauna silvestre presente en el Distrito Capital	informativas – estudios o investigaciones
Investigación	29	Eventos científicos anuales por la PyBA	informativas – estudios o investigaciones
	30	Programa de Semilleros de investigación y Grupos de estudio por la PyBA	informativas – estudios o investigaciones
	31	Programa de Becas e incentivos de investigación y propuestas de innovación en torno a la PyBA	informativas – estudios o investigaciones
Desarrollo técnico y profesional	32	Programa de Capacitación por la Protección y Bienestar Animal dirigido a prestadores de servicios a los animales y/o que utilicen animales para laborar	informativas – estudios o investigaciones
	33	Programas de Capacitación en Protección y Bienestar Animal enfocado a los estudiantes y profesionales en Ciencias animales y afines	informativas – estudios o investigaciones

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente. Plan de acción de la política pública distrital de protección y bienestar animal – PPDYBA. Bogotá, D.C., noviembre de 2015. p 17-18. Elaboración propia.

Por último, el Eje 3 comprende 10 productos, de los cuales, la mitad son de corto plazo y la otra mitad de mediano plazo. El producto 16 está registrado tanto en el corto como en el mediano plazo.

9.8.7 Metas e indicadores.

En el plan de acción de esta política, adoptado mediante la Resolución SDA 03113 de 2015 se establecieron como metas e indicadores de resultado los contenidos en el siguiente cuadro. Para cada proyecto se formularon indicadores de gestión.

Tabla 40. Política pública distrital de protección y bienestar animal. Indicadores y metas de resultado

Resultado esperado	Indicador	Meta	Responsable del indicador
Contar con un espacio de participación ciudadana en favor de la protección y el bienestar animal desde la donación altruista de aporte en trabajo	Número de voluntarios activos / número de voluntarios inscritos	A dic del 2023 se encuentran activos el 40% de los voluntarios inscritos (300 inscritos)	SDA
	Número de hogares de paso operando / Número de hogares de paso viables	A dic del 2023 se encuentran operando el 25% de los hogares de paso seleccionados (40 viables)	
Integrar, orientar y vincular las acciones realizadas por los colectivos del Distrito en el marco de la Política	Número de colectivos con acompañamiento SDA	A dic del 2023 se cuenta con 20 colectivos con acompañamiento de la SDA	SDA
Promover la participación comunitaria de las personas y entidades relacionadas con la protección y bienestar animal en la escala local, para el desarrollo de sus iniciativas y la veeduría ciudadana en el seguimiento, manejo y control de recursos asignados al tema	Número de CLPYBA (Consejos Locales de protección y bienestar animal) conformados y operando	A dic del 2023 se encuentran conformados y en operación 20 CLPYBA	SDG
Garantizar la gestión de apoyo financiero para los procesos de atención a la Fauna del Distrito	Número de instrumentos económicos y financieros implementados para apoyar los procesos de atención del Distrito	A dic del 2019 y a dic del 2023 se cuentan con 2 y 3 instrumentos económicos y financieros para apoyar los procesos de PYBA	SDA
Identificar, registrar y monitorear a los animales (caninos y felinos) del Distrito	% de caninos y felinos identificados con el sistema / total de caninos y felinos	A dic del 2019 y 2023 se cuenta por lo menos con el 5% y 10% de animales identificados con el sistema	SDA
Identificar, caracterizar e integrar las bases de datos disponibles (caninos y felinos) en el D. C.			
Promover la salud de los animales del Distrito Capital a través de la tenencia responsable	% de la cobertura de los animales de compañía beneficiados de las campañas de salud integral del Distrito	A dic 2019 y 2023 existe un aumento en la cobertura de animales atendidos en campaña de salud integral de 20% y 30%	SDA
Proveer un espacio adecuado para la atención integral de la fauna doméstica del Distrito Capital, liderado por la Secretaría Distrital de Ambiente	Centro Ecológico Distrital de Protección y Bienestar Animal "Casa Ecológica de los Animales"- CEA operando	A diciembre de 2018 la CEA está construida y operando	SDA

Proveer un espacio adecuado para la atención integral de la fauna Silvestre del Distrito Capital, liderado por la Secretaría Distrital de Ambiente	Centro de Recepción de Flora y Fauna Silvestre CRFFS reconstruido	A dic 2020 el Centro de Recepción de Flora y Fauna Silvestre está reconstruido y operando	SDA
Dotar los parques de la ciudad con espacios amigables y seguros para la recreación de los caninos	Número de zonas de Bienestar Animal funcionando	A dic del 2020 se cuenta con 3 zonas de bienestar animal funcionando en parques	IDRD
Fortalecer - garantizar los mecanismos o rutas de denuncia y atención sanción establecidas para el cumplimiento de la norma en materia de Policía sobre Protección y Bienestar Animal	Número de inspecciones de Policía para la PYBA operando	A dic del 2023 se cuenta con 13 inspecciones de Policía para la PYBA operando	SDG
Canalizar la oferta de cooperación regional, nacional e internacional para los programas de la PyBA	Número de convenios de cooperación regional, nacional o internacional (transferencia de recursos, conocimiento y tecnología) para Bienestar Animal comprometidos	A dic del 2023 se cuenta con 3 convenios de cooperación para el Bienestar animal en vigencia	SDA
Las entidades y personas que utilizan animales para laborar cumplen con los estándares mínimos para el manejo de los animales	% de personas naturales y jurídicas que utilizan animales para laborar que cumplen con los estándares mínimos requeridos	A dic de 2023 el 60% de personas naturales y jurídicas que utilizan animales para laborar cumplen con los estándares mínimos para el manejo de los animales	SDA
Las entidades o prestadores de servicios animales cumplen con los estándares para el manejo de los animales	% de personas naturales y jurídicas que cumplen con los estándares definidos en la norma	A dic de 2023 el 60% de personas naturales y jurídicas prestadoras de servicios para animales cumplen con los estándares definidos en la norma	SDA
Brindar a la ciudadanía una herramienta tecnológica que promueva la protección de la fauna silvestre, fortaleciendo la eficacia de la atención en las diferentes instancias	Número de usuarios activos de un aplicativo móvil para la protección de la fauna silvestre.	A dic del 2023 se cuentan con 500 usuarios activos de un aplicativo móvil enfocado en protección de fauna silvestre	SDA
Brindar a la ciudadanía una herramienta tecnológica que promueva la protección de la fauna doméstica, fortaleciendo la eficacia de la atención en las diferentes instancias	Número de usuarios activos de un aplicativo móvil para la protección de la fauna doméstica.	A dic del 2023 se cuentan con 1000 usuarios activos del aplicativo móvil enfocado en protección de fauna doméstica	SDA

Dar a conocer procesos de investigación que contribuyan al desarrollo de buenas prácticas en la PYBA	Número de eventos científicos en torno a la biodiversidad y temas relacionados con PYBA	A dic de 2023 se realizaron 4 eventos científicos sobre PYBA	SDA
Promover la investigación que contribuya al desarrollo de buenas prácticas en PYBA	Número de Semilleros de investigación en PYBA	A dic de 2023 se cuenta con 4 Semilleros de investigación en PYBA	SDA
	Número de Grupos de estudio en PYBA	A dic 2023 se cuenta con 6 Grupos de estudios en PYBA	
Promover la investigación académica que contribuya al desarrollo de buenas prácticas en Protección y Bienestar Animal	Número de investigaciones publicadas sobre PYBA	A dic 2023 se publican 9 investigaciones sobre PYBA	SDA
	Número de becarios para el desarrollo de investigaciones en PYBA	A dic 2023 se cuenta con 3 becarios para el desarrollo de investigaciones	
Fomentar en las personas naturales o jurídicas que laboran con animales, capacidades que les permitan implementar prácticas fundamentadas en la PYBA	Número de capacitaciones en PYBA	A dic 2023 se realizaron 10 capacitaciones en PYBA a personas que laboran con animales	SDA
Fomentar en estudiantes y profesionales en ciencias veterinarias y afines, capacidades que les permitan implementar prácticas fundamentadas en la PYBA	Número de capacitaciones en PYBA	A dic 2023 se realizaron 9 capacitaciones en PYBA a estudiantes y profesionales en ciencias veterinarias y afines	SDA

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente. Plan de acción de la política pública distrital de protección y bienestar animal – PDPYBA. Bogotá, D.C., noviembre de 2015. p 11-14.

9.8.8 Análisis financiero

Durante el cuatrienio 2012 – 2016, el proyecto *961 Gestión integral a la fauna doméstica en el Distrito Capital*, ejecutado por la Secretaría Distrital de Ambiente, tuvo como una de sus metas la implementación de esta política. Adicionalmente, se identificaron metas que aportaron en dos proyectos:

- *339 Implementación del plan maestro de movilidad para Bogotá*, a través de la meta «Implementar 100% el plan integral alternativo y sustitutivo de vehículos de tracción animal.»
- *488 Implementación de instrumentos de gestión y financiación para la producción de Vivienda de Interés Prioritario*, a través de la meta «Gestionar 100% el beneficio de sustitución de vehículo de tracción animal para adquisición de vivienda.»

El total de las cifras programadas y ejecutadas por estos conceptos se presentan en el siguiente Cuadro con corte a 31 de diciembre de 2015.

Cuadro 20. Plan distrital de desarrollo Bogotá Humana. Recursos programados y ejecutados de los proyectos de inversión que aportan a la implementación de la política pública distrital de protección y bienestar animal

Año	Recursos programados	Recursos ejecutados	Porcentaje de ejecución	Porcentaje de participación en el total de recursos del PDD Bogotá Humana	
				Programados	Ejecutados
2012	4.708.832.200	1.342.660.911	28,5%	0,095%	0,038%
2013	34.756.470.713	34.342.592.449	98,8%	0,332%	0,383%
2014	7.912.620.992	5.523.625.964	69,8%	0,070%	0,057%
2015	13.318.698.592	1.311.575.458	9,8%	0,107%	0,012%
2016	15.885.254.000	0	-	0,131%	-
Total	76.581.876.497	42.520.454.782	-	0,149%	-

Fuente. SEGPLAN con corte a diciembre 31 de 2015. Elaboración propia.

Entre 2012 y 2015 del total de recursos ejecutados por el Distrito un 0,13% correspondió a la ejecución de metas relacionadas con protección y bienestar animal. Del total de recursos que inicialmente se asignaron al tema para este periodo, se ejecutó un 70,1%.

El proyecto *961 Gestión integral a la fauna doméstica en el Distrito Capital* tuvo asignados \$33.723.174.660, de los cuales \$15.885.254.000 se programaron para el año 2016 y a 31 de mayo prácticamente no habían sido ejecutados. Para el periodo 2012 – 2015 se programaron \$17.837.920.660 de los cuales tan solo se ejecutó un 31,6%, que representa un 0,017% del total de recursos de inversión del PDD ejecutados en ese mismo periodo.

Entre tanto, en cumplimiento de la meta «Implementar 100% el plan integral alternativo y sustitutivo de vehículos de tracción animal.» del proyecto *339 Implementación del plan maestro de movilidad para Bogotá*, se ejecutó el 86,6% de los recursos consolidados en el cuadro anterior.

9.8.9 Enfoques

Entre los enfoques con que se ha analizado y asumido la existencia animal en relación con la humana, tomados como referentes por esta política, se destaca la propuesta del Comité

Brambell que recomendó en 1965 «El Principio de las Cinco Libertades», cuyo horizonte apuntaba a garantizar las condiciones mínimas de bienestar animal.²⁷¹

La administración distrital asume el tema concibiendo una relación más justa con los animales como un propósito inaplazable, por ser coherente con su proyecto de sociedad desde la perspectiva ambiental, cultural y política. Se considera pertinente continuar con la concepción de reconocer los derechos de los animales y abrir la puerta para reformular la noción de éstos como sujetos de derecho.²⁷²

Aun cuando no tiene un enfoque poblacional ni diferencial, eleva el imperativo ético orientando a la sociedad en su conjunto hacia el respecto a la vida en todas sus formas.

9.8.10 Modelo de operación

La Secretaría de Ambiente también está encargada de la coordinación de la implementación de la política a partir del plan de acción formulado y concertado con actores institucionales, comunitarios y de organizaciones sociales²⁷³. Para la articulación empleará las siguientes instancias del Sistema de Coordinación Distrital o las que hagan sus veces²⁷⁴:

1. Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Ambiente.
2. Comisión Intersectorial para la Sostenibilidad, la Protección Ambiental, el Ecurbanismo y la Ruralidad – CISPAER.
3. Consejo Consultivo de Ambiente.
4. Comisiones Ambientales Locales.

Una vez creados el Consejo Distrital y Consejos Locales de Protección y Bienestar Animal bajo los lineamientos establecidos por el Acuerdo 524 de 2013, estos serán armonizados con las instancias antes mencionada.²⁷⁵

Se prevé la implementación de un Observatorio de esta política como instrumento de investigación, seguimiento y monitoreo, que debe ser desarrollado por la entidad a la cual corresponda según sus funciones.²⁷⁶

²⁷¹ DTS, p. 14

²⁷² DTS, p. 23

²⁷³ Decreto 242 de 2015, art. 12.

²⁷⁴ Decreto 242 de 2015, art. 14.

²⁷⁵ Decreto 242 de 2015, art. 14.

²⁷⁶ Acuerdo 532 de 2013, Art. 4, parágrafo

El diseño y adopción del modelo de monitoreo y evaluación se dispone que sea desarrollado para la orientación de la SDA y la CISPAER, con soporte en las diferentes instancias del Sistema de coordinación distrital. Las veedurías ciudadanas y las organizaciones sociales animalistas podrán prestar apoyo en el seguimiento al cumplimiento de la Política.²⁷⁷

9.8.11 Evaluaciones

No se dispone de evaluaciones de esta política.

9.8.12 Análisis actual de la política

Esta política eleva el imperativo ético de respecto a todos los seres sintientes orientando a la sociedad en su conjunto hacia el respecto a la vida. La sociedad civil ha participado activamente en su desarrollo y atiende a las necesidades de una forma emergente de relación entre los seres humanos y los animales.

Hacer el levantamiento de la línea base para dar soporte a los proyectos propuestos y al sistema de seguimiento de la política es una de las acciones que se sugiere desarrollar en primer lugar entre las acciones previstas para el corto plazo, incluyendo el fortalecimiento de los indicadores de resultado entre los cuales se encuentran indicadores de gestión.

En el plan de acción, adoptado mediante la Resolución SDA 1331 de diciembre de 2015, se identificaron 33 productos de los cuales planea realizar 25 en el corto plazo (2015 – 2019), 7 en el mediano plazo (2020 – 2023) y 1 en el largo plazo (2024 – 2038). Esto sugiere un desbalance que podría restarle factibilidad, sin embargo, se su inclusión en el actual plan de desarrollo.

En efecto, dentro del *programa Ambiente sano para la equidad y disfrute del ciudadano* del plan de desarrollo Bogotá Mejor se incluyeron como metas de resultado «Priorizar e implementar 16 proyectos del plan de acción de la Política Pública de Bienestar Animal» y «Puesta en marcha de un (1) Centro de Protección y Bienestar Animal “Casa Ecológica de los Animales”». La creación del Instituto de Protección Animal, también hace parte de este programa²⁷⁸.

²⁷⁷ Decreto 242 de 2015, Art. 15.

²⁷⁸ Acuerdo 645 de 2016, Art. 113.

Actualmente la SDA viene adelantando ajustes menores en el contexto de los ajustes institucionales propios de este período de inicio del plan de desarrollo.

9.9 Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático para Bogotá D.C. 2015 – 2050

9.9.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

El Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático para Bogotá D.C. fue adoptado mediante el Decreto 579 del 22 de diciembre de 2015 para ser implementado entre 2015 y 2050.

9.9.2 Problemática

El documento técnico de soporte para la formulación del PDGR –CC inicia con una caracterización general de Bogotá, los antecedentes de la gestión del riesgo para la formulación del plan, un marco conceptual y un análisis del marco político y normativo.

Entra en la situación problema con el inventario y proyecciones de gases efecto invernadero, los escenarios territoriales de cambio climático, el análisis de vulnerabilidad hídrica regional, los escenarios de riesgo, el diagnóstico de la estrategia distrital de respuesta, y una reflexión sobre el fortalecimiento de la gobernanza, la institucionalidad y la participación en el Distrito Capital. Estos mismos ítems son desarrollados en la estructura programática de la política, cada uno, con un objetivo específico dentro del plan.

El cambio climático es reconocido ya como un hecho consecuencia de un modelo económico dominante y una visión política hegemónica. Se ha superado la capacidad del planeta para regenerar lo que hemos consumido, luego se requieren cambios profundos en los estilos de vida y los modelos de producción y consumo.

Al mismo tiempo es necesario afrontar los cambios que se están produciendo como el aumento progresivo de eventos climáticos extremos con afectaciones sobre la infraestructura, la economía, el derecho al desarrollo, la cultura, las tradiciones y la vida misma.²⁷⁹ Tanto las afectaciones como las responsabilidades son diferenciadas:

²⁷⁹ DTS. p 23.

«[...] Bogotá como ciudad capital de Colombia se localiza en un país que solo contribuye con el 0,36% de las emisiones globales y que sin embargo se verá gravemente afectado por el cambio climático, por lo cual, es necesario un compromiso para reducir las emisiones de GEI, no solo por la mera reducción, sino para mejorar la calidad del aire distrital y regional, disminuyendo así los efectos del cambio climático sobre la salud, la disponibilidad de agua, energía y alimentos, y en general sobre la calidad de vida de los y las habitantes de este planeta.»²⁸⁰

Por otra parte, existe un conjunto de riesgos que pueden llegar a afectar a la población de Bogotá, además de los derivados del cambio climático, que también son abordados desde este plan que integra todos los temas de riesgo de la ciudad: inundaciones, deslizamientos, eventos sísmicos, aglomeraciones de público, riesgos tecnológicos, entre otros.

9.9.3 Línea base del plan

La línea base para las medidas sectoriales y territoriales del plan se establece en los capítulos 5, 6 y 7 del documento técnico de soporte.

En el capítulo 5 se presentan los datos generados por el inventario distrital de gases de efecto invernadero. En el capítulo 6, los escenarios territoriales de cambio climático definidos tanto a nivel nacional como desde el Plan Regional de Cambio Climático para Bogotá y Cundinamarca – PRICC. En el capítulo 7, se muestran los tipos de vulnerabilidad que el PRICC señala en relación con los componentes hídricos, socio económicos y de infraestructura²⁸¹.

9.9.4 Normatividad asociada

La siguiente normatividad nacional e internacional se encuentra asociada al Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático para Bogotá D.C.:

- Declaración de Hyogo y Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Aprobada el 22 de enero de 2005 en la novena plenaria en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, con la participación de Colombia.

²⁸⁰ DTS. p 23 – 24.

²⁸¹ DTS. p 26.

- Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastre. Adoptado en marzo de 2015, en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Es sucesor del Marco de Hyogo.
- Documento CONPES 3700 de 2011. Estrategia Institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia.
- Ley 1523 de 2012. Concibe la gestión de riesgos como un proceso social.
- Ley 1575 de 2012. Crea la Ley General de Bomberos, en articulación con el subsistema nacional de voluntarios de primera respuesta.
- Ley 164 de 1994. Colombia aprueba la «Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático» y se hace parte desde el 20 de junio de 1995.
- Ley 629 de 2000. Colombia aprueba el «Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático» hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático realizada en Bali - Indonesia, 2007.
- Vigésima primera reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21) realizada en París entre el 30 de noviembre y el 11 de diciembre de 2015,
- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados el 25 de septiembre de 2015, por parte de la Asamblea General de Organización de las Naciones Unidas.
- Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático. Se destaca la «Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC) que tiene como objetivo desligar el crecimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del crecimiento económico nacional, manteniendo el crecimiento proyectado del PIB»²⁸².
- Contribución prevista y determinada a nivel nacional en materia de cambio climático (INDC por sus siglas en inglés) que describe los aportes de Colombia en reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el periodo post – 2020.²⁸³

A nivel regional se desarrolló entre los años 2010 y 2014 el Plan Regional Integral de Cambio Climático de Bogotá – Cundinamarca (PRICC).

En el Distrito son normas asociadas las siguientes:

- Acuerdo 391 de 2009 del Concejo de Bogotá D.C. Lineamientos para la formulación del Plan Distrital de Mitigación y Adaptación al cambio climático.
- Acuerdo 546 de 2013. Transforma el anterior Sistema Distrital de Prevención de Prevención y Atención de Emergencias (SDPAE) en el nuevo Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (SDGR-CC), con el propósito de generar

²⁸² DTS. p 77.

²⁸³ DTS. p 78.

sinergia en los procesos que integran la gestión de riesgos y cambio climático para lograr la resiliencia de Bogotá²⁸⁴.

- El Plan Distrital de Desarrollo 2012- 2016 Bogotá Humana estableció como uno de sus tres (3) ejes estructurantes el de «Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua».

El Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá reconoce además otros instrumentos de planeación ambiental que apoyarán la construcción de la resiliencia de Bogotá frente al cambio climático:

- Política de Producción Sostenible (Decreto 482 de 2003)
- Política Pública de Ruralidad del Distrito Capital (Decreto 327 de 2007)
- Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital 2007- 2015 (Decreto 508 de 2007)
- Política de Humedales para el Distrito Capital (Decreto 624 de 2007)
- Política para el Manejo del Suelo de Protección en el Distrito Capital (Decreto 462 de 2008)
- Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital 2008 – 2038 (Decreto distrital 456 de 2008)
- Acuerdo distrital 367 de 2009. La administración Distrital debe informar de manera permanente, pública y masiva el estado de la contaminación atmosférica en la ciudad de Bogotá, y habilitar dentro del programa de monitoreo de calidad del aire de la ciudad, la medición del parámetro CO.
- Plan Decenal de Descontaminación del Aire para Bogotá (Decreto 98 de 2011)
- Política Distrital de Salud Ambiental para Bogotá, D.C. 2011- 2023 (Decreto 596 de 2011) Política Pública para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital (Decreto 607 de 2011)
- Plan de Ascenso Tecnológico (Decreto 477 de 2013)
- Sentencia del Río Bogotá: en un proceso de judicialización de la política pública ambiental, en el mes de marzo de 2014 el Consejo de Estado falló una acción popular en relación con la descontaminación del Río Bogotá.
- Política de Ecourbanismo y Construcción Sostenible (Decreto 566 de 2014)
- Acuerdo 617 de 2015. Establece en Bogotá el Programa de Investigación en Ciencias y Cambio Climático.
- Acuerdo 619 de 2015. Normas para estimular el uso de vehículos eléctricos e híbridos como una estrategia para mitigar el cambio climático en el Distrito Capital.

²⁸⁴ DTS. p 80.

9.9.5 Soportes de la construcción del plan

El plan fue elaborado por la SDA, Secretaría Distrital de Ambiente, y el IDIGER, Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático, con el apoyo de Aguas de Bogotá S.A. ESP; UAESP, Unidad Administrativa Especial de Servicio Públicos; JBJCM, Jardín Botánico José Celestino Mutis; PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; en muchas otras entidades Distritales y nacionales mencionadas en los créditos. No se documenta el proceso de participación.

En el capítulo 5 se presentan los datos generados por el inventario distrital de gases de efecto invernadero para Bogotá, línea base año 2008, realizado por la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, y el Índice para la Mitigación del Cambio Climático, elaborado por la Secretaría Distrital de Planeación en 2014.

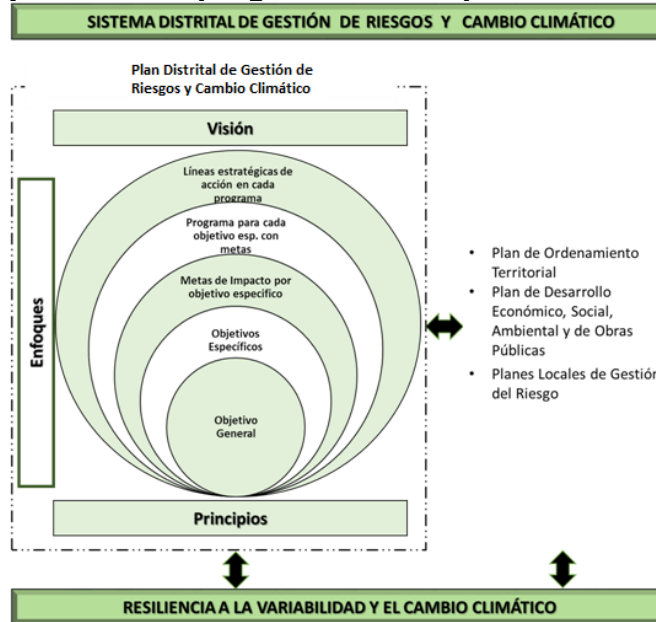
En el capítulo 6, la principal fuente es el Plan Regional de Cambio Climático para Bogotá y Cundinamarca – PRICC elaborado por IDEAM, PNUD, Alcaldía de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, CAR, CORPOGUAVIO, IAvH, Parques Nacionales Naturales de Colombia, MADS y DNP, en 2014.

En el capítulo 7, la principal fuente es también el PRICC e información generada por el IDIGER.

9.9.6 Plan de acción

La totalidad del documento es un plan de acción. Su estructura programática es resumida en el DTS con la siguiente figura.

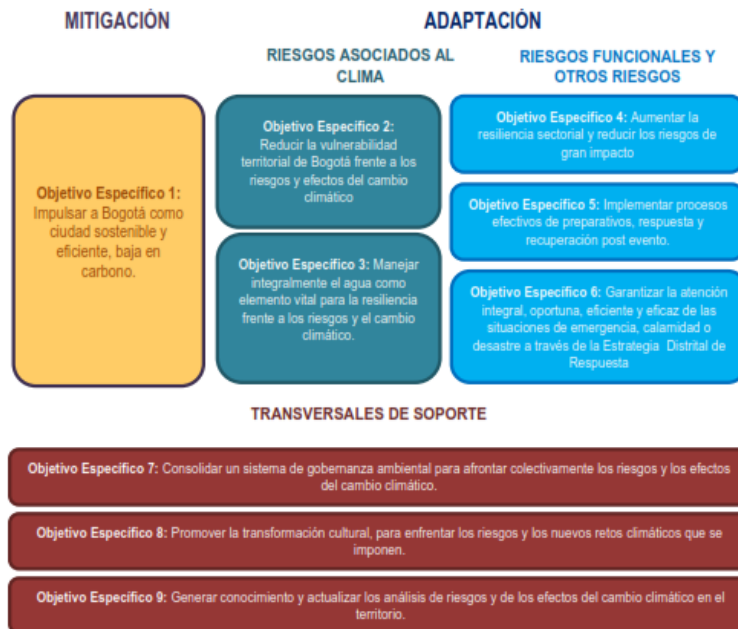
Figura 15. Modelo y estructura programática del plan



Fuente: DTS, p 241.

Los objetivos específicos del plan apuntan a aspectos complementarios dentro de la estrategia centrándose bien sea en la mitigación, en la adaptación o en brindar soporte transversal para el logro del objetivo general, como se muestra en la siguiente figura.

Figura 16. Sinergia de los objetivos específicos del plan



Fuente: DTS, p 246.

9.9.7 Metas e indicadores.

Se establecieron metas de impacto e indicadores para cada objetivo específico y para cada programa con corte a 2020, 2025, 2030, 2038 y 2050. Cuenta con metas e indicadores.

9.9.8 Análisis financiero

El plan de desarrollo Bogotá Humana enfocó en el tema su eje estratégico 2, *Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua*. Estos son los programas que conformaron este eje: Basura cero, Bogotá Humana ambientalmente saludable, Bogotá, territorio en la región, Estrategia territorial regional frente al cambio climático, Gestión integral de riesgos, Movilidad Humana, y Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua. Los recursos se totalizan en el siguiente cuadro.

Cuadro 21. Plan distrital de desarrollo Bogotá Humana. Eje estratégico 2: Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua. Recursos programados y ejecutados

Año	Recursos programados	Recursos ejecutados	Porcentaje de ejecución	Porcentaje de participación en el total de recursos del PDD Bogotá Humana	
				Programados	Ejecutados
2012	1.566.127.316.153	743.175.378.243	47,5%	31,7%	21,1%
2013	2.893.464.295.114	2.196.901.412.474	75,9%	27,6%	24,5%
2014	3.896.054.664.163	3.267.138.223.138	83,9%	34,7%	33,6%
2015	4.127.985.576.777	2.801.515.059.760	67,9%	33,0%	26,6%
2016	4.775.154.744.000	0	-	39,4%	-
Total	17.258.786.596.207	9.008.730.073.615	-	33,7%	-

Fuente. SEGPLAN con corte a diciembre 31 de 2015. Elaboración propia.

El 27,5% de los recursos de inversión ejecutados por el Distrito entre 2012 y 2015 fueron destinados a los programas del Eje estratégico 2. El porcentaje de ejecución en el mismo periodo fue de 72,2%.

No obstante, el 81,6% de estos recursos fueron ejecutados por el programa de Movilidad Humana que incluye la construcción de obras viales.

9.9.9 Enfoques

Desde mediados de los años ochenta se buscó avanzar con un enfoque sistémico que integrara las diferentes instituciones públicas y privadas, las organizaciones sociales y las comunidades. Con la Ley 1523 de 2012 se transformó la conceptualización al concebir la gestión de riesgos como un proceso social, e involucrando la participación de todos los actores de la sociedad como parte fundamental del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y obligaciones a los entes territoriales.

En el presente plan, con la articulación del ordenamiento del territorio a la gestión ambiental y la gestión del riesgo para enfrentar el cambio climático, se pretende el fortalecimiento de los territorios con el aumento de la resiliencia y disminución de la vulnerabilidad. Se adelanta una transición conceptual y práctica para migrar de una política de gestión de riesgos paliativa a los problemas del desarrollo a una política que aporta a la construcción de nuevos territorios²⁸⁵.

De otra parte, para asegurar el cumplimiento de los principios del plan, se aplican los siguientes enfoques transversales²⁸⁶: 1. Enfoque transformador: cuestiona el modelo de desarrollo actual, 2. Enfoque simbiótico: busca la planificación sinérgica entre los ecosistemas y los medios construidos, 3. Enfoque diferencial y de género: reconoce los derechos de acuerdo a las particularidades de las personas, 4. Enfoque regional: reconoce que Bogotá tiene fuertes lazos de interdependencia socio-económica, funcional y ambiental con la región, 5. Enfoque de Participación: promoverá la generación de capacidades institucionales, sociales y comunitarias, 6. Enfoque de atención integral y efectiva. la población debe recibir una atención integral y efectiva que involucra la aplicación de un enfoque basado en derechos, 7. Enfoque del Derecho al Agua para enfrentar al Cambio Climático: reconoce la defensa del derecho al agua, 8. Enfoque de inclusión social: contribuye a superar la segregación y la discriminación, y 9. Revolución Educativa de la razón y el sentimiento para un Nuevo Tiempo.

La Estrategia de Respuesta para la ciudad de Bogotá, que hace parte del Plan de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, entre los lineamientos generales de su Marco de Actuación incluye el enfoque diferencial. Para ello, se guía por las orientaciones desarrolladas por la Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital, en cuanto al reconocimiento de derechos sobre los sujetos de acuerdo a las particularidades que le apliquen con relación a: genero, orientación sexual e identidad de género, grupo etario, grupo étnico, situación de discapacidad y condición de víctima de conflicto armado²⁸⁷.

²⁸⁵ DTS. p 54.

²⁸⁶ DTS. p 243.

²⁸⁷ DTS. p 303.

También se manifiesta que «en este plan el enfoque diferencial de género se orienta en positivo, e identificando a la mujer como motor de cambio, en lugar del rol de víctima que bibliográficamente se referencia.»²⁸⁸

9.9.10 Modelo de operación

La implementación de este plan es coordinada por el Consejo Distrital para Gestión de Riesgos y Cambio Climático que preside el Alcalde Mayor. El director del IDIGER, Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, ejerce la secretaría técnica.

En el Decreto de adopción se dispuso que el seguimiento se realice anualmente²⁸⁹ por parte de la Comisión Intersectorial de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, la cual, debe presentar el informe respectivo al Consejo Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, conforme lo establecido en el Decreto 172 de 2014.

En todo caso, es función del IDIGER «elaborar y presentar al Consejo Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático el balance anual y cuatrienal de la ejecución del Plan Distrital de Gestión de Riesgos»²⁹⁰, así como, «realizar el seguimiento a la ejecución del Plan Distrital de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático con el apoyo de las entidades e instancias del SDGRCC»²⁹¹, bajo la orientación de la Secretaría Distrital de Ambiente. Estos dos instrumentos se encuentran inmersos en el PDGRCC.

9.9.11 Evaluaciones

No se tienen aún evaluaciones de este plan.

9.9.12 Análisis actual del plan

El Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático hace parte de una fuerte transformación en la manera de concebir el problema que se inició con el ajuste en la estructura institucional para dar respuesta al mismo. Se enlazan conceptos de riesgo y cambio climático a la gestión ambiental.

²⁸⁸ DTS. p 36.

²⁸⁹ Decreto 579 de 22 de diciembre de 2015. Art. 8.

²⁹⁰ Decreto 173 de 2014. Art. 3, numeral 6.4.

²⁹¹ Decreto 173 de 2014. Art. 3, numeral 7.2.

Como se indica en el DTS, este Plan «señala las rutas para la implementación de los procesos de ajuste a la política de gestión de riesgos y la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático en el Distrito Capital»²⁹².

La SDA informa que actualmente se adelanta el proceso de articulación de este instrumento con los programas y proyectos del Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos y otros instrumentos para su puesta en marcha.

El seguimiento está planteado que se realice anualmente²⁹³ por parte de la Comisión Intersectorial de Gestión de Riesgos y Cambio Climático. El primer año se cumplirá en diciembre próximo.

²⁹² DTS. p 55.

²⁹³ Decreto 579 de 22 de diciembre de 2015. Art. 8.

10 SECTOR MOVILIDAD

10.1 PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD

10.1.1 Introducción

El Plan Maestro de Movilidad (PMM) tiene por objetivo “*Concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con la movilidad del Distrito Capital, y establecer las normas generales que permitan alcanzar una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, institucionalmente coordinada, y financiera y económicamente sostenible para Bogotá y para la Región*”²⁹⁴. Este Plan, por tanto, fue concebido como el instrumento principal para planificar la movilidad y como la política para el Sector Movilidad.

Las bases para su formulación comenzaron a asentarse con la adopción del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, Bogotá, D.C. 2004-2008 “*Bogotá Sin Indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*”, y a través de estrategias y metas como: “*Mejoramiento de la accesibilidad de las personas a sitios de trabajo y estudio*”, “*Red de Centralidades Distritales*”, “*Región Integrada para el Desarrollo*”, “*Integrar Centralidades con el Sistema de Transporte Masivo*”, “*Integrar el transporte Masivo con el Espacio Público*” y “*conectar el área rural con el área urbana*”, entre otras.

El PMM fue incluido dentro del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, en lo correspondiente al Sistema de Movilidad. Una vez adoptado mediante el Decreto 319 de 2006, se iniciaron actividades orientadas a cumplir sus objetivos, como la implementación del Sistema Transmilenio, el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), la Red Metro y el Tren de Cercanías.

10.1.2 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

El Plan Maestro de Movilidad fue adoptado mediante Decreto 319 de 2006 para la vigencia 2006-2020. Esta vigencia contempla tres momentos: Corto plazo entre 2006 y 2008, Mediano plazo entre 2008 y 2012, y Largo plazo entre 2012 y 2020.

²⁹⁴ SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD. Documento Ejecutivo de Soporte para la formulación del PMM que incluye ordenamiento de estacionamientos.

Actualmente se encuentra vigente y no fue establecido un período concreto para su reformulación y/o ajuste. Sin embargo, con la aprobación del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Mejor para Todos”, será objeto de un ajuste para armonizarlo con las Metas Plan, con la formulación del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial y para facilitar y hacer más operativa su implementación.

10.1.3 Problemática

En revisión del Documento Técnico de Soporte del PMM, es posible identificar algunas problemáticas a partir de las cuales se generó su formulación:

Tabla 41. Situaciones problemáticas que generaron la formulación del PMM.

PRINCIPALES EVENTOS O SITUACIONES PROBLEMÁTICAS PARA EL SECTOR MOVILIDAD		
Tamaño del parque automotor de la ciudad sin planeación.	Descoordinación de objetivos entre el desarrollo vial y el desarrollo físico-espacial.	La planeación del transporte está desintegrada de la planeación integral urbana.
El sistema de movilidad afecta el desarrollo de algunas zonas de la ciudad	Crecimiento desordenado de la ciudad	Debilidades en los procesos de innovación y capital humano para incrementar la productividad
Limitadas ventajas competitivas dinámicas para aprovechar las oportunidades de la globalización	Concentración de población en la ciudad capital.	El incremento del flujo vehicular no ha sido acompañado por una ampliación de la malla vial
Concentración de rutas	Guerra del centavo	Estructura empresarial inadecuada
Tarifas ineficientes	Altos índices de accidentalidad	Deterioro urbano
Contaminación del aire y sonora por deficiencias del transporte	Deficiencia marcada en el cubrimiento de la demanda por el sistema de transporte público	El número de automóviles multiplica a la población de la ciudad
Congestión vehicular en las horas pico	Un promedio de 40% del parque automotor existente no se requiere.	Parque automotor obsoleto.
Existencia de desechos por residuos del transporte como partes de vehículos fuera de uso, latas, etc.	Vibraciones producidas por vehículos pesados.	Infraestructura deficiente y subutilizada
La construcción de nueva infraestructura como estrategia única para atacar el problema es insostenible en el largo plazo	La mayor parte de los recursos para la infraestructura son destinados al transporte particular	Desvalorización inmobiliaria en los sectores de mayor concentración de rutas

Elaboración: Dirección de Políticas Sectoriales – Subsecretaría de Planeación Socioeconómica SDP

10.1.4 Línea Base

El diagnóstico del PMM se construyó a partir de un Sistema Único de Información, que de acuerdo a lo establecido por el POT “servirá para su evaluación, seguimiento y ajuste”²⁹⁵; el entonces DAPD, actualmente SDP, suministró para ello las proyecciones oficiales de población y definió las instrucciones para el uso de información georeferenciada.

La coordinación, articulación y armonización de los equipos de trabajo que participaron en la elaboración de éste diagnóstico, estuvieron a cargo del Comité Sectorial de Movilidad y Espacio Público; mientras que la Secretaría de Tránsito y Transporte (nombrada aun así antes de la Reforma Administrativa del Distrito), fue la encargada de consolidar el Documento Técnico de Soporte DTS del PMM, de acuerdo a los estudios resultantes.

El POT, a través del artículo 45 estableció que el PMM debía definir indicadores que midieran el avance, logros, y comparaciones para cada proyecto, programa, o estrategia propuesta. Estos programas y proyectos debían estar en armonía con el modelo de ciudad, la estrategia de ordenamiento territorial, y las políticas a corto, mediano y largo plazo allí establecidas.

Teniendo en cuenta lo anterior, y a pesar de que las problemáticas identificadas en el DTS del PMM son claras, y que presenta algunos indicadores diagnóstico del año 2005, no se cuenta con información suficiente para determinar la línea de base de su formulación. El Decreto 319 de 2006 presenta por su parte, algunos indicadores para hacer seguimiento a la gestión del PMM, pero no se conoce su estado en la vigencia de formulación del PMM, ni se presentan indicadores de resultado e impacto.

Al revisar la página Web del SIMUR <http://www.simur.gov.co/indicadores>, se identifica alguna información suministrada a partir de lo denominado como Observatorio de Movilidad. Sin embargo, se encuentra que lo presentado como Indicadores de Política Pública de Movilidad tiene problemas técnicos de descargue y consulta, y además se enuncia como Proyectos Prioritarios, lo cual indica que el seguimiento a indicadores Plan de Desarrollo y no a indicadores de Política Pública, los cuáles deben trascender a las administraciones distritales.

Por otra parte, este sistema de información entrega informes de Movilidad en Cifras, siendo el informe de 2014 el más actualizado. Sin embargo, los indicadores allí presentados no corresponden a los reglamentados a través del Decreto 319 de 2006. De estos indicadores solo se encuentra medición para el Histórico del Estado de la malla vial 2004-2014, Indicadores de accidentalidad más no el Índice de accidentalidad planteado en el Decreto,

²⁹⁵ PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Artículos 1, 14, 45, 68.

Tiempo promedio de desplazamiento y no Distancia promedio de viaje como también se plantea en el Decreto.

Es importante resaltar que, al momento de elaboración de este diagnóstico no se conoce ningún tipo de evaluación realizada al PMM. Esta evaluación resulta pertinente para que al momento de rediseñar el PMM, se revise su estructura y se convierta no solo en el instrumento de planeación de la movilidad en el territorio, sino efectivamente en la Política Pública del sector.

10.1.5 Normatividad Asociada

Al momento de expedir el Plan Maestro de Movilidad existían a Nivel Nacional y Distrital instrumentos jurídicos relacionados, como²⁹⁶:

- La Constitución Política de Colombia: Se hace referencia al artículo 24 del Capítulo 1. Derechos Fundamentales. Título II. De los derechos, las garantías y los deberes: *“Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”*.
- Documentos CONPES de Política de Desarrollo y Transporte, Regional y Urbano: Se hace referencia a algunos documentos CONPES de política de desarrollo y transporte, regional y urbano, que se consideran relevantes en la formulación del Plan Maestro de Movilidad.
- **CONPES 3305:** Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. Agosto 23 de 2004.
- **CONPES 3256:** Políticas y Estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca. Diciembre de 2003.
- **CONPES 3167:** Política para Mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros. Mayo de 2002.
- **CONPES 3260:** Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo. Diciembre de 2003.
- **CONPES 3305:** Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano” del 23 de agosto de 2004.
- **CONPES 3368:** Política Nacional de Transporte Urbanos y Masivo - Seguimiento” de agosto 1 de 2005.

²⁹⁶ SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD. Documento Técnico de Soporte Formulación del PMM.

- **CONPES 3677:** Movilidad integral para la región capital Bogotá – Cundinamarca. 2010.
- **CONPES 3681:** Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Municipio de Soacha como una extensión de la Troncal Norte-Quito-Sur del Sistema TransMilenio – Seguimiento y Modificación. 23 de julio de 2010.

➤ Plan de Ordenamiento Territorial: De acuerdo con el POT, el **Sistema de Movilidad** está compuesto por los siguientes subsistemas (Artículo 164):

- **Subsistema vial**, conformado por: Malla vial arterial, malla vial intermedia, malla vial local, alamedas y pasos peatonales, red de ciclorrutas y corredores de movilidad local y malla vial rural.
 - **Subsistema de transporte**, estructurado alrededor de los modos de transporte masivo: Metro, Transmilenio y Tren de cercanías. El subsistema está conformado por los diferentes modos de transporte masivo, el transporte público colectivo, el transporte particular y modos alternativos de transporte como las bicicletas. Se compone de: Red de transporte masivo Metro, red de corredores troncales de buses y sus rutas alimentadoras, red de transporte público colectivo, tren de cercanías, transporte individual público y privado, red de estacionamientos públicos en vía y fuera de vía de propiedad pública, privada o mixta, terminales de pasajeros de transporte urbano e interurbano, terminales de carga, aeropuertos Eldorado y Guaymaral.
 - **Subsistema de regulación y control del tráfico**, conformado por: Centros de control de tráfico, red de semaforización, sistemas tecnológicos de vigilancia y control de la operación del tráfico.
 - **Subsistema vial peatonal**, compuesto por: Andenes, plazas, parques, cruces peatonales, puentes peatonales y senderos.
- Lineamientos del Plan Maestro de Movilidad del DAPD: Basados en el POT, el entonces DAPD, actual SDP, produjo un documento que contiene los Lineamientos de Política para el Plan Maestro de Movilidad. Este documento consta de 54 lineamientos agrupados en las siguientes 8 categorías:

1. Aspectos Metodológicos
2. Tema Regional
3. Tema Competitividad y Productividad
4. Tema Medio Ambiente
5. Tema Urbanístico y de Transporte
6. Tema Social, Cultural y Comunitario
7. Tema Económico y Financiero
8. Tema Institucional y de Gobernabilidad

10.1.6 Soportes de la Construcción de la Política

Con el fin de brindar participación a la comunidad dentro del proceso de formulación del PMM, el Sector Movilidad ejecutó contratos relacionados con “*Elaborar y Priorizar la Agenda Regional de Movilidad y Definir de manera concertada los Lineamientos para la Formulación del Plan Maestro de Movilidad Regional*”, y con la “*Implementación de una Estrategia destinada a Elaborar de manera coordinada con los actores y agentes pertinentes las Agendas Locales de Movilidad – en el marco del Plan Distrital de Fortalecimiento y Politización del Espacio Local y el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C. y Factibilidad técnica, económica, legal y financiera de los Proyectos de mayor Impacto Social*”.²⁹⁷

El Informe de Seguimiento al PMM de 2008 indica que se trabajó en la estructuración e implementación de la Agenda Local de Movilidad, donde se acordaron las estrategias consensuadas entre la administración, los ciudadanos y los agentes locales para alcanzar tanto el desarrollo sostenible en materia de movilidad de las diferentes localidades como las siguientes metas:

- Fomentar la participación proporcionando la posibilidad de actuar en el desarrollo armónico de las localidades.
- Continuar y reforzar el camino emprendido a través de los Planes Estratégicos Locales.
- Reforzar el concepto y el ejercicio de la democracia participativa en nuestras localidades permitiendo analizar aspectos sociales, económicos y medioambientales de forma integrada.
- Aprovechar la capacidad y voluntad de todos los participantes para construir un futuro mejor, contribuyendo a reducir la exclusión social y a integrar a todos en el progreso de las localidades.
- Informar sobre el verdadero valor del entorno y sobre las maneras para mejorarlo.
- Proponer cambios de mentalidad y de conductas potenciando la creación de redes de cooperación entre los agentes locales (sociales y económicos).
- Aumentar la confianza de la población en sus instituciones.
- Favorecer la unión y solidaridad entre las UPZs y barrios que integran las localidades para enfrentarse en común a retos y problemas comunes.

²⁹⁷ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. Evaluación de la política pública de Movilidad. 2014.

Para los procesos de participación de la comunidad en la formulación del PMM, la Administración Distrital se soportó, en el tema de transporte, en la Encuesta de Movilidad realizada en el año 2005, y en el análisis de sus resultados realizado en el mes de marzo de 2006; pero frente a aspectos del Sistema de Movilidad, como los Subsistemas, Vial, Vial Peatonal, de Regulación y Control del tráfico, no se evidencia que se hubiesen dado las instancias de participación de la comunidad²⁹⁸.

10.1.7 Plan de Acción

Es importante observar que para que el PMM se convierta en la política pública del Sector Movilidad, requiere un plan de acción que haga seguimiento a las actividades que permitirán solucionar las situaciones problemáticas identificadas y no solo a las metas del PDD, de forma que se tenga información que permita hacer trazabilidad a los lineamientos y al logro de los objetivos del instrumento de planeación de largo plazo y no solo al seguimiento a los proyectos de inversión cuatrienales que responden a programas de gobierno.

En el último informe de seguimiento al PMM, que corresponde a la vigencia 2014, se puede observar que el seguimiento se realiza con el propósito de “Articular cada Plan Maestro, Plan de Acción, Plan de Desarrollo Distrital y Proyectos de Inversión”²⁹⁹. Sin embargo, este Plan de Acción no se refiere a las metas ni a los indicadores del PMM sino a los correspondientes al Plan de Desarrollo Distrital que se encontraba vigente. La estructura de presentación incluye las siguientes variables:

Cuadro 22. Estructura Plan de Acción PMM

COMPONENTE PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD	PROYECTO PRIORITARIO	META PLAN DE DESARROLLO	INDICADOR PDD
--	-------------------------	----------------------------	---------------

Elaboración: Dirección de Políticas Sectoriales SDP. Información del Informe de Seguimiento al PMM 2014.

10.1.8 Metas e Indicadores

Como ya se mencionó, el Sector Movilidad cuenta con el Sistema Integrado de Información de Movilidad Urbano y Regional SIMUR, que recopila la información producida por sus entidades. El artículo 102 del Decreto 319 de 2006 adoptó algunos indicadores de gestión para el control, seguimiento y evaluación de la ejecución del PMM. Sin embargo, el Sistema entrega informes de movilidad en cifras, pero los indicadores allí presentados NO

²⁹⁸ Ibíd. 2014.

²⁹⁹ SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD. Informe de seguimiento al PMM. 2014.

corresponden a los reglamentados a través del Decreto 319 de 2006. El seguimiento a los indicadores del Plan se realiza a través de un informe de seguimiento que se publica en la página web de la Secretaría pero no dentro del SIMUR.

Al respecto, es necesario aclarar en primer lugar las metas que se plantea el PMM, así como los indicadores de resultado e impacto; haciendo seguimiento también a lo reglamentado mediante el Decreto 319 de 2006 o en su defecto, justificando el porqué de su no inclusión dentro de los Informes Anuales y dentro de la información presentada como Indicadores de Política Pública.

Una vez esté claro ¿qué se va a medir? y ¿qué se quiere lograr en el corto, mediano y largo plazo?, se podrá establecer ¿cuáles son los indicadores apropiados para hacer seguimiento a las acciones del PMM?

Respecto a metas, no es posible identificar dentro del Decreto 319 de 2006, ni dentro del Documento Técnico de Soporte del PMM, ni en los informes de seguimiento presentados tanto en el SIMUR como en la página Web de la Secretaría de Movilidad, información que refleje metas distintas a las que se establecen mediante el PDD. Las metas de mediano y largo plazo que brinden el horizonte de cumplimiento para toda la vigencia del PMM (2006-2020) no se han establecido en ningún documento.

10.1.9 Análisis Financiero

El Documento Técnico de Soporte del PMM entrega una proyección de recursos de inversión en el Sector Movilidad para financiar las estrategias y proyectos propuestos en el Plan. Este ejercicio de proyecciones se basó en tendencias históricas y decisiones ya aprobadas para cuantificar las necesidades futuras de recursos adicionales que se requerirían a través del tiempo para financiar todos los proyectos propuestos en el PMM³⁰⁰. Los resultados obtenidos a partir de este ejercicio se expresaron en pesos constantes de 2005 y se organizaron por entidad y fuente de recursos.

Se estimó que en el corto plazo (2006-2008) se dispondría de un total de \$1.75 billones de pesos de 2005 para financiar los proyectos del plan, es decir un promedio de \$584 mil millones de pesos anuales; en el mediano plazo (2009-2012) de un total de \$2.40 billones, es decir un promedio anual de \$600 mil millones de pesos; y para el largo plazo (2013-2020) de \$4.0 billones de pesos, que equivalen a un promedio de \$500 mil millones de pesos.³⁰¹

³⁰⁰ SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD. Documento Técnico de Soporte Formulación del Plan Maestro de Movilidad.

³⁰¹ Ibid.

Durante el año 2015 el presupuesto asociado a la ejecución del PMM estuvo asociado a los recursos destinados para los proyectos de inversión de la Bogotá Humana que son ligados al Plan. Como ya se ha mencionado, el PMM no cuenta con un plan de acción que refleje un presupuesto asignado y ejecutado para metas e indicadores directamente provenientes de su formulación.

10.1.10 Enfoques

Teniendo en cuenta que el acceso a los servicios del Sector Movilidad son susceptibles de utilizar por parte de toda la población, la definición de acciones afirmativas y de un enfoque diferencial no se encuentra totalmente marcada dentro de la formulación del PMM. Sin embargo, existen dentro del contexto de movilidad hechos que podrían posibilitar el acercamiento a poblaciones vulnerables o con ciertas condiciones que los hacen potenciales beneficiarios de acciones que busquen dar prioridad a sus necesidades como, por ejemplo, se sugiere priorizar estrategias orientadas a:

Grupos etarios:

- Adaptar las condiciones del transporte público para las personas que lo utilizan con niños, facilitando tanto el acceso como las condiciones de seguridad dentro del medio de transporte, al igual que para las personas en etapa de envejecimiento y vejez.
- Generar campañas de conciencia y educación ciudadana para respetar y dar prioridad a estas poblaciones.

Grupos por condición:

- Adaptar las condiciones de acceso del transporte público para personas en condición de discapacidad y para personas de talla baja, así como las facilidades para garantizar un viaje seguro dentro de los automotores.
- Garantizar el buen funcionamiento de ayudas visuales y/o auditivas para las personas con distintos tipos de discapacidad.
- Adaptar rampas, andenes, vías y puentes para el fácil acceso y tránsito de las personas en condición de discapacidad.

Enfoque de género:

- Generar acciones para priorizar el acceso de las mujeres en estado de embarazo a los medios de transporte público.

El Informe de Seguimiento al PMM 2014 explica en el capítulo 4 *“Impacto social generado a través de los diferentes proyectos ejecutados y en cumplimiento de las normas contenidas en el referido plan, que le impone obligaciones a los particulares”*, que a través de los proyectos de inversión, se han diseñado y desarrollado estrategias orientadas a atender los diferentes grupos poblacionales y la ciudadanía del Distrito en general. Dentro de las acciones que se han adelantado en beneficio de grupos como adultez, vejez, juventud, discapacidad, LGBTI, grupos étnicos, se resaltan la entrega de 169.056 tarjetas *“Tu Llave con incentivo SISBÉN”*, Integración del medio de pago, socialización y divulgación del SITP, Beneficios SISBEN, vagones preferenciales para Mujeres, campañas como *“No violencia hacia la mujer”*, *“Cultura TM”*, y *“Tu vida vale más”*.

Frente al grupo poblacional de infancia y adolescencia, el mismo Informe de Seguimiento 2014 indica que se adelantan programas de apoyo y formación en temas de seguridad vial a niños y niñas, docentes, y conductores. Así mismo, se realizan diagnósticos en instituciones educativas que buscan identificar necesidades educativas que promuevan el uso correcto de recursos como señalización, vehículos escolares e infraestructura peatonal. Al respecto, dentro de la implementación del PMM, el año pasado se adoptó el Plan de Movilidad Escolar dirigido a esta población.

En cuanto el grupo poblacional de personas en condición de discapacidad, se adelanta la meta denominada *“Diseñar y promover alternativas de accesibilidad en el marco del SITP”*, que se desarrolla mediante la ejecución del Plan de Movilidad Accesible, que está compuesta por 5 ejes de acción, a través de los cuales se desarrollan actividades relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad en el SITP, mediante el trabajo coordinado entre ésta Secretaría con TransMilenio S.A., Instituto Desarrollo Urbano, Secretaría Distrital de Integración Social, Fondos Locales de Desarrollo, y Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

Lo anterior demuestra que a pesar de que la formulación del PMM no presenta un enfoque diferencial, la implementación de las acciones de los proyectos de inversión que se han asociado a éste, sí lo han tenido en cuenta. Por esto, es importante que en el rediseño que tendrá el PMM, se definan los grupos poblacionales y las acciones afirmativas necesarias para el cierre de brechas, en temas de movilidad y así se complemente la formulación de las acciones, metas e indicadores de la política.

10.1.11 Modelo de Operación

La estrategia institucional del PMM incluida dentro del Documento Técnico de Soporte para su formulación es la siguiente³⁰²:

³⁰² SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD. Documento Técnico de Soporte Formulación Plan Maestro de Movilidad.

Tabla 42. Instancias de Coordinación relacionadas con el Plan Maestro de Movilidad.

INSTANCIA	DESCRIPCIÓN
Mesa de Planificación regional y Consejo regional de competitividad	Integración de Ciudad Región
Distrito-Región-Nación	Las entidades distritales a través de instancias institucionales abordarán las iniciativas de coordinación tendientes a definir junto con las autoridades nacionales y regionales competentes aspectos que se planteen respecto a las temáticas incursas en movilidad.
Agendas Locales de Movilidad Agenda regional de Movilidad	Coordinadas por la entonces STT, a nivel de cada localidad La entonces STT debe coordinar la agenda regional de movilidad, en las cuales se detallan los diagnósticos y propuestas que complementen el PMM.
Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Movilidad	El cual está integrado por el / la Secretario (a) Distrital de Movilidad, quien lo preside, por el Director (a) de la UAERMV, por el Director (a) del IDU, por el Gerente de TM S.A., por el Gerente de la TT y por el Gerente Liquidador del FONDATT. La presidencia del Comité es ejercida por el Secretario Distrital de Movilidad y la Secretaría Técnica por el/la Subsecretario de Política Sectorial.
Comité Técnico Interinstitucional	Apoya al Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Movilidad, y está integrado por funcionarios del nivel directivo con poder decisorio, delegados por los Representantes Legales de las entidades del sector y estará coordinado en cabeza de la Secretaría Distrital de Movilidad. Acompañan las sesiones de Comité Sectorial la Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Hacienda, Veeduría y un alcalde local.

Elaboración: Dirección de Políticas Sectoriales SDP. Información Secretaría Distrital de Movilidad. DTS PMM.

Aunque las instancias de coordinación presentadas cuentan con la participación de todas las entidades del Sector Movilidad, se entiende que el seguimiento que se realiza allí se refiere a aspectos generales o específicos del Sector más no al monitoreo del plan de acción del PMM.

El Comité Sectorial de Movilidad por función debe ser el encargado de formular y adoptar la política pública del sector, por tanto, los ajustes y el rediseño que se haga para adoptar este plan como la política pública del sector debe hacerse en esta instancia de coordinación.

10.1.12 Evaluaciones

La Contraloría de Bogotá, D.C., dentro del proceso de modernización del Control Fiscal, se fijó el desarrollo de algunas tareas y actividades inmersas en el proceso de Estudios de Economía y Política Pública, con el fin de orientar al proceso auditor visto desde el enfoque de política pública que sirva de instrumento para el ejercicio del control político que le compete al Concejo Capitalino. Como parte de ese proceso desde la vigencia 2014 ha evaluado la política de movilidad en la ciudad, planteando como objetivo principal dar a conocer y analizar los principales acontecimientos que en materia de Movilidad ha logrado desarrollar la Administración Distrital³⁰³.

Como conclusión general, la evaluación de la Contraloría de Bogotá sostiene que “(...) en Bogotá la Política Pública de Movilidad no ha sido adoptada mediante acto Administrativo. En las entidades se concibe como Política el Plan Maestro de Movilidad, lo cual demuestra que la Capital del País carece de una Política Pública de Movilidad legalmente establecida. No se cuenta con un documento diagnóstico de la misma; sin embargo, las diferentes administraciones han realizado acciones orientadas a la movilidad, concebida esta como un sistema donde concurren: el Plan de Ordenamiento Territorial –POT–; los Planes Maestros de Movilidad y Espacio Público; los documentos CONPES; el Plan Distrital de Desarrollo; y el Plan de Seguridad Vial para Bogotá, entre otros. Por lo tanto, el panorama en Movilidad en la ciudad es desalentador para los ciudadanos que a diario deben padecer los problemas que persisten en materia de movilidad.”

La evaluación de la Contraloría de Bogotá se centra en la información correspondiente a proyectos de inversión y no a la ejecución de metas e indicadores de la política (PMM). Sin embargo, la evaluación de un Plan que ha sido el rector de la política del Sector, requiere para su rediseño de una evaluación que permita conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos o de la superación de las problemáticas identificadas y que si bien revise la inversión realizada, también abarque aspectos metodológicos, de información, procesos y resultados.

10.1.13 Análisis Actual de la Política

Teniendo en cuenta que la Secretaría de Movilidad reconoce y considera al PMM como la política pública del sector, es necesario entonces que se le dé a este Plan la categoría de política no solo con una aclaración concreta para todas las entidades que integran el Sector, sino para el resto de la administración y la ciudadanía en general, que entienden un Plan Maestro como un instrumento de planeación para territorializar las políticas públicas y no como una política en sí misma.

³⁰³ CONTRALORIA DE BOGOTA. Evaluación de la política pública de movilidad 2015.

Es cierto que el PMM contó con un proceso de participación, de identificación de problemáticas y de identificación de todo un marco de referencia que cumplen con los requisitos para surtir la fase de agenda pública dentro del ciclo de política. Sin embargo, no cuenta con elementos indispensables para una política pública como la definición de metas de corto, mediano y largo plazo que permitan a cada administración distrital armonizar sus programas de gobierno y planes de desarrollo a los objetivos de política pública.

De igual forma, es necesario que la estructura de formulación del PMM sea trasladada a una matriz de Plan de Acción (instrumento estandarizado por la SDP), que permita organizar la información y que refleje la ejecución de las acciones y el logro de las metas e indicadores de la política para poder hacer un seguimiento y posterior evaluación.

Como se mencionó en los apartes de Metas e Indicadores y Línea Base, es prioritario que el PMM establezca claramente los indicadores de resultado e impacto que den cuenta de su implementación y avance, teniendo en cuenta que la información a la que actualmente se le hace seguimiento a través de los Informes de Seguimiento al PMM de la SDM y del SIMUR, no responde directamente a los indicadores que fueron fijados por el Decreto 319 de 2006.

Además, teniendo en cuenta que el Sector Movilidad considera al PMM como su política pública, los indicadores utilizados para su seguimiento deberían ser presentados dentro de la categoría de indicadores de política pública del SIMUR, lo que no se encuentra en este momento.

Por último, respecto a la estructura operativa que enmarca el PMM, es necesario especificar si el seguimiento a su implementación depende únicamente del Comité Sectorial de Movilidad, o si el Comité Técnico Institucional se encuentra activo y actúa como instancia vigilante para hacer seguimiento. Relacionado con lo ya mencionado respecto a indicadores, es necesario explicar a través de cuáles indicadores estas instancias efectúan el seguimiento y evaluación a su ejecución.

11 SECTOR HÁBITAT.

11.1 Objetivo de la política distrital integral de vivienda y hábitat

El objetivo de esta política es *Construir la síntesis de la Política Distrital de Vivienda y Hábitat para la generación de oferta de vivienda y mejoramiento, en ubicación permanente, temporal o en arriendo, para grupos de población vulnerables, con cualquier tipo de aportes distritales y/o privados, bajo los principios de integralidad y progresividad, pasando de un enfoque de demanda a un enfoque mixto, con el fin de fomentar la oferta de soluciones de vivienda”.*

Esta política fue construida en el marco del Plan de desarrollo Bogotá Humana, Acuerdo 489 de 2012, en el artículo 73 quedó explícito el compromiso de implementar los instrumentos para facilitar el acceso a la vivienda de interés prioritario de los cuales se identificaron:

- Subsidios distritales en especie
- Arrendamiento con opción de compra
- Articulación con subsidios nacionales
- Acceso a crédito público

En este sentido, la Secretaria Distrital de Hábitat – SDHT como responsable del tema, lideró la construcción del documento de política que busca crear condiciones dignas de habitabilidad a grupos poblaciones en situación de vulnerabilidad para garantizar el goce efectivo de sus derechos, para ello se formuló el programa de Vivienda y Hábitat Humanos con los siguientes ejes: i) Gestión de suelo y urbanismo para la construcción de vivienda de interés prioritario; ii) Producción de vivienda nueva y de arrendamiento; iii) Mejoramiento integral de barrios y vivienda; iv) Revitalización del Centro Ampliado; v) Ruralidad; vi) Servicios públicos; vii) Control de vivienda y; viii) Gestión social.

11.1.1 Fecha de Expedición y Período de Vigencia

Existe un documento de política publicado en la página de la Secretaria Distrital de Hábitat, en diciembre de 2015, denominado “*Política Distrital Integral de Vivienda y Hábitat - PDIVH*”, este documento no ha sido adoptado por acto administrativo y no cuenta con una vigencia establecida.

11.1.2 Problemática

La problemática identificada se encuentra descrita en el capítulo de diagnóstico de la PDIVH, del cual se puede deducir que existen dos grandes problemas, el primero es el déficit de vivienda, y el segundo la exclusión y segregación en la ciudad, también describe algunas causas como los cambios demográficos, la creación de nuevos hogares, la migración de familias del campo a la ciudad, el mejoramiento de los ingresos de las familias y la tasa de crecimiento promedio anual de la población bogotana.

Dentro de la política se determinan unos ejes problemáticos que afectan el hábitat en la ciudad, estos son:

- Necesidad de reducir el déficit de vivienda para población en condiciones de vulnerabilidad
- Necesidad de generar suelo, producir vivienda y reducir el déficit cuantitativo para población en condiciones de vulnerabilidad

Estos ejes son caracterizados y sustentados estadísticamente, sin embargo, no se relacionan a ninguna causa, solución o línea de acción.

11.1.3 Línea base de la política

La PDIVH no cuenta con una línea base determinada, la SDHT identificó la problemática tomando como referencia una serie de indicadores e instrumentos que mostraban algunos aspectos de las viviendas y el hábitat en el Distrito, como el déficit de viviendas³⁰⁴, déficit cuantitativo y déficit cualitativo. El documento de la PDIVH presenta un análisis básico de los indicadores disponibles por la SDHT, no se encontró ninguna evaluación ex ante que sirviera de insumo para la construcción de la PDIVH.

³⁰⁴ La metodología que utiliza el Distrito para determinar el déficit de vivienda es la diseñada por el Programa Hábitat para Colombia (UN- HÁBITAT/COLOMBIA) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

11.1.4 Normatividad asociada

El marco normativo en materia de hábitat tiene su punto de partida en la Constitución de 1991 que plasma lo siguiente: *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*. (Artículo 51 CP).

En el desarrollo del antes citado artículo de la constitución, se emiten varias normas a nivel Nacional que reglamenta las particularidades relacionadas con la vivienda y el hábitat en Colombia, tal como la ley 3 de 1991, la ley 1469 de 2011, el decreto 1168 de 1996, la ley 388 de 1997, la ley 715 de 2001, el decreto 951 de 2001, que principalmente se enfocan en dar soluciones a los problemas habitacionales de las poblaciones menos favorecidas.

A nivel Distrital el decreto 121 de 2008 define la estructura de la SDHT con la función expresa de *“Formular la política y diseñar los instrumentos para la financiación del Hábitat, en planes de renovación urbana, mejoramiento integral de los asentamientos, los subsidios a la demanda y la titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social”*. y *“Coordinar las intervenciones de las entidades adscritas y vinculadas en los planes de mejoramiento integral, de asentamientos, producción de vivienda de interés social y de renovación urbana”*, sin embargo, es en el acuerdo 489 de 2012 por el cual se adopta el Plan de desarrollo *“Bogotá Humana”*, y donde se establece el marco de la política.

Otras normas importantes en esta materia son el decreto 539 de 2012 *“Por el cual se reglamenta el Subsidio Distrital de Vivienda en especie en el marco del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas Para Bogotá D.C. 2012 - 2016 - Bogotá Humana”* que tiene el objeto reglamentar el subsidio distrital de vivienda en especie para proyectos de vivienda de interés prioritario realizados con cualquier tipo de aportes distritales; El decreto 166 de 2014 *“por medio del cual se modifica el Decreto 539 de 2012 y se adoptan medidas para incorporar el enfoque diferencial en la política de vivienda distrital en relación con comunidades indígenas víctimas del conflicto armado”*; El decreto 399 de 2014 *“Por el cual se establecen condiciones para la garantía del derecho a una vivienda digna con la consideración del estrato socioeconómico uno (1) a las Viviendas de Interés Prioritario que cuenten con financiación y el Decreto 158 de 2015 “Por medio del cual se definen los instrumentos para la generación de oferta pública de vivienda con enfoque diferencial”*.

11.1.5 Soportes de la construcción de la política

Indica el documento que la política fue construida bajo tres estrategias de participación i). Fortalecimiento Local; ii). Estrategias Diferenciales de Participación en ámbitos territoriales; iii). Estrategia de Convivencia y arraigo Territorial en Proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. Los procesos participativos en los diferentes temas relacionados con el hábitat se realizaron en el marco de la construcción del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”. No hay evidencia de algún proceso de participación ciudadana posterior a la formulación del PDD.

11.1.6 Plan de acción

La política no cuenta con un plan de acción definido, se presume que las metas relacionadas con la política están asociados a los compromisos de las áreas de la SDHT y por lo tanto se realiza el seguimiento a través de los POA de las Direcciones de la Secretaría.

11.1.7 Metas e indicadores

La política no menciona ninguna meta y ningún indicador relacionado con la política más allá de los observados en el diagnóstico, sin embargo, al revisar los proyectos de inversión de la SDHT en el SEGPLAN se pueden identificar algunos proyectos relacionados con los objetivos de la política, estos son:

- 435 Mejoramiento integral de barrios de origen informal
- 487 Mecanismos para la producción de suelo para Vivienda de Interés Prioritario
- 488 Implementación de instrumentos de gestión y financiación para la producción de Vivienda de Interés Prioritario
- 808 Formulación y seguimiento de la política y la gestión social del hábitat y vivienda
- 208 Mejoramiento integral de barrios
- 691 Desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario
- 57 Gestión de suelo

La SDHT cuenta con un espacio en su página denominada “hábitat en cifras”, que es el SIHAB – Sistema de Información de hábitat, sin embargo, no se puede acceder a ninguna información desde allí.

11.1.8 Análisis financiero

Particularmente en esta política el desarrollo financiero es el mismo relacionado con los proyectos de inversión de la SDHT, en el entendido que estos proyectos deben tender al cumplimiento de las metas del PDD relacionadas con hábitat que para el caso son las mismas de la PDIVH.

El siguiente cuadro muestra la ejecución por proyecto durante los cuatros años del PDIVH.

11.1.9 Enfoques

La formulación de la PDIVH tuvo en cuenta el i) enfoque diferencial, (de género, de orientación sexual e identidad de género y poblacional), ii) enfoque de derechos, y el iii) enfoque territorial.

La SDHT construyó el documento “*enfoque diferencial en la política de vivienda y hábitat en el plan de desarrollo Bogotá Humana*” en él se manifiesta que “*los escenarios de acción de enfoque diferencial en el Sector Hábitat se dan por lo menos en dos instancias: Primero a nivel interno con planes institucionales y manuales de cada una de las instituciones que conforman el sector, desarrollando acciones orientadas a impactar positivamente la cultura institucional, a través de procesos y/o acciones orientadas al fortalecimiento institucional y la adecuación institucional vinculadas con el Sistema Integrado de Gestión. En segundo lugar, se identifican escenarios de acción a nivel externo mediante los proyectos de inversión del sector, los cuales, para el caso del Sector Hábitat, se relacionan con la gestión del ordenamiento territorial en sus elementos habitacional y vivienda, de mejoramiento integral, de provisión de servicios públicos y de gestión del territorio urbano y rural.*”

A pesar de que las actuaciones de política del Sector Hábitat no se dirigen a poblaciones específicas bajo el denominado enfoque diferencial (los escenarios de acción de la Secretaría Distrital de Hábitat se circunscriben bajo el enfoque territorial), los diferentes programas misionales sí llegan a los diferentes grupos poblacionales identificados que viven en la ciudad de Bogotá.”

En este sentido la SDHT ha enfocado sus esfuerzos en la territorialización de la política a través de la cual se atienden grupos vulnerables priorizados en el plan de desarrollo, la siguiente información corresponde a la distribución de beneficiarios con enfoque diferencial por grupo poblacional (por grupo étnico, grupo etario, género y por condición).



Cuadro 23

Clasificación	Grupo etario	2012		2013		2014		2015		Total
		Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	
Hogares Vulnerables	Primera Infancia	17	29	13	17	692	683	201	170	1.822
	Infancia	99	82	87	73	1.707	1.620	493	500	4.661
	Adolescentes	56	68	67	53	930	909	303	299	2.685
	Juventud	52	50	53	62	782	482	233	162	1.876
	Adultez	319	112	297	125	4.311	1.679	1.334	673	8.850
	Mayores de 60 años	29	20	45	28	625	432	175	160	1.514
Hogares Víctimas del conflicto armado	Primera Infancia	16	10	7	6	98	91	27	34	289
	Infancia	115	93	68	65	209	220	64	75	909
	Adolescentes	62	78	49	52	97	117	33	45	533
	Juventud	87	99	67	76	149	87	53	47	665
	Adultez	231	124	154	101	440	249	153	93	1.545
	Mayores de 60 años	29	29	25	23	32	27	16	11	192
Total		1.112	794	932	681	10.072	6.596	3.085	2.269	25.541

Fuente: SDHT-Subdirección de programas y proyectos- Subdirección de Gestión Financiera.

*Información tomada el 31/07/2015.

Cuadro 24. Distribución de la población beneficiaria con discapacidad del SDVE 2012-2015

Clasificación	Grupo etario	2012		2013		2014		2015		Total
		Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	
Hogares Vulnerables	Afrocolombianos	1	-	0	1	56	29	33	13	133
	Indígenas	-	-	-	-	22	18	1	0	41
Hogares Víctimas del conflicto armado	Afrocolombianos	26	15	38	15	31	25	13	8	171
	Indígenas	23	17	13	13	12	6	2	4	90
Total		50	32	51	29	121	78	49	25	435

Fuente: SDHT-Subdirección de programas y proyectos- Subdirección de Gestión Financiera.

*Información tomada el 31/07/2015.

Los enfoques diferenciales y de género están bien definidos, así como el enfoque territorial, sin embargo, no se identifican acciones que beneficien al resto de ciudadanos, es decir, no hay acciones encaminadas a mejorar las condiciones de personas que no se encuentran en estado manifiesto de vulnerabilidad.

11.1.10 Modelo de operación

Para determinar el modelo de operación de la política lo primero es revisar la estructura del Sector Hábitat que está integrado así:

- a) La Secretaría Distrital de Hábitat – (cabeza del Sector)
- b) Caja de Vivienda Popular (Adscrita)
- c) Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP (Adscrita)
- d) Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. -ERU (Vinculada)
- e) Metro vivienda (Vinculada)
- f) Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB – (Vinculada)
- g) Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.-ETB – ESP (Vinculada)
- h) Empresa de Energía de Bogotá S.A. - EEB – ESP (Vinculada)

Lo segundo a tener en cuenta, son los espacios de coordinación distritales donde se discute la política de hábitat en el distrito. Estos son los espacios de coordinación del sector hábitat y sus objetos.

Tabla 43

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN DEL SECTOR HÁBITAT				
Nombre	Normatividad		Objeto	
Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Hábitat	Acuerdo	257	2006	La articulación para la formulación de las políticas y estrategias del sector, así como el seguimiento a la ejecución de las políticas sectoriales y de desarrollo administrativo.
UTA de la Comisión Intersectorial de Operaciones Estratégicas y Macroproyectos del Distrito Capital.	Decreto	546	2007	Instancia encargada de brindar el soporte técnico y logístico a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Operaciones Estratégicas y Macroproyectos del Distrito Capital.
Comisión Intersectorial para la Gestión del Suelo en el Distrito Capital.	Acuerdo	257	2006	La Comisión Intersectorial para la Gestión del suelo del Distrito Capital tendrá por objeto la cooperación efectiva de las entidades dentro del desarrollo de sus competencias, en torno a la finalidad principal de adquisición de suelo para el Distrito Capital.
UTA de la Comisión Intersectorial para la Gestión del Suelo en el Distrito Capital.	Decreto	546	2007	La Unidad Técnica de Apoyo será la instancia encargada de brindar el soporte técnico y logístico a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Gestión del suelo para el oportuno y eficiente desarrollo de su labor.
Mesa de trabajo para el seguimiento y desarrollo prioritario del Uso del Suelo.	Reglamento Interno			La mesa de trabajo tendrá por objeto orientar y coordinar la gestión de la administración Distrital en la implementación de la política de desarrollo prioritario del Uso del Suelo
Mesa de trabajo para el proceso de Adquisición Predial y Valoración del Suelo en el Distrito Capital	Reglamento Interno			La mesa de trabajo tendrá por objeto orientar y coordinar las acciones de la administración Distrital tendientes a la implementación de las políticas unificadas de los procesos de Adquisición Predial y Valoración del Suelo
Mesa de trabajo de Reasentamiento en el Distrito Capital.	Reglamento Interno			La mesa de trabajo de Reasentamiento en el Distrito Capital tendrá por objeto coordinar las acciones y mecanismos de las entidades Distritales que realizan dichos procesos, de acuerdo con lo establecido en el decreto 329 de Agosto 22 de 2006 "...Por el cual se modifican los factores y parámetros para el reconocimiento del componente económico del Plan de Gestión Social establecidos en el artículo 6° del Decreto 296 de 2003..."
Comisión Intersectorial de Servicios Públicos del Distrito Capital.	Acuerdo	257	2006	La Comisión Intersectorial de Servicios Públicos del Distrito Capital tendrá por objeto orientar los temas y articular las acciones relacionadas con la prestación de los servicios públicos con sujeción a lo dispuesto por la Ley 142/94 y demás normas relacionadas.
UTA de la Comisión Intersectorial de Servicios Públicos del Distrito Capital.	Decreto	546	2007	Instancia encargada de brindar el soporte técnico y logístico a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Operaciones Estratégicas y Macroproyectos del Distrito Capital.
Comisión Intersectorial para la Gestión Habitacional y el Mejoramiento Integral de los Asentamientos Humanos del Distrito Capital.	Acuerdo	257	2006	La Comisión Intersectorial para la Gestión Habitacional y el Mejoramiento Integral de los Asentamientos Humanos del Distrito Capital tendrá por objeto coordinar y articular la gestión intersectorial en materia de prevención de los desarrollos informales y el mejoramiento de las condiciones de los asentamientos humanos de la ciudad.
UTA de la Comisión Intersectorial para la Gestión Habitacional y el Mejoramiento Integral de los Asentamientos Humanos del Distrito Capital.	Decreto	546	2007	Instancia encargada de brindar el soporte técnico y logístico a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Gestión Habitacional y el Mejoramiento Integral de los Asentamientos Humanos del Distrito Capital.
Subcomisión Intersectorial para la Mitigación del Impacto Social Derivado de acciones de recuperación de Bienes Fiscales, Uso Público, Espacio Público u Objeto de Recuperación Ecológica o Preservación Ambiental	Decreto	227	2015	Instancia encargada de articular y orientar la gestión de la Administración distrital para garantizar la atención integral de la población objeto del Programa de que trata el presente decreto y estará integrada por
Mesa de Trabajo para la Prevención de Desarrollos Ilegales de Urbanización y Vivienda	Decreto	546	2007	La Mesa de Trabajo tendrá por objeto coordinar las acciones de prevención y monitoreo intersectorial de los desarrollos informales en la ciudad, así como generar las estrategias, mecanismos y acciones institucionales para evitar y detener el desarrollo ilegal de vivienda en el Distrito Capital.
Mesa de Trabajo para el Mejoramiento Integral de los Asentamientos Humanos	Decreto	546	2007	La Mesa de Trabajo tendrá por objeto coordinar las acciones y mecanismos de las entidades distritales que intervienen en áreas de la ciudad conformada por barrios de desarrollo incompleto e inadecuado de origen ilegal.
Consejo Consultivo del Hábitat	Decreto	305	2008	El Consejo Consultivo del Hábitat será la instancia encargada de estudiar, analizar y formular recomendaciones para apoyar la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo e implementación de la Política Integral del Hábitat y los planes y proyectos a través de los cuales se busca garantizar el derecho a una vivienda digna y al agua potable, en especial para las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad económica y social, tanto en zonas urbanas como rurales.

Como ya se mencionó la PDVH está relacionada directamente a las metas del plan de desarrollo, los proyectos formulados para su cumplimiento y la inversión destinada a los mismos, es ejecutada por las áreas de la SDHT, en este sentido y presuntamente para esta política las metas establecidas en la son las mismas metas de inversión de la SDIVH por lo cual su seguimiento y monitoreo se realiza a través del POA y el seguimiento financiero se realiza a través del SEGPLAN³⁰⁵, herramienta coordinada por la Secretaría de Planeación Distrital. En este entendido, en los espacios de coordinación mencionados se discuten los compromisos de la PDIVH y en el mismo sentido las metas del PDD en materia de hábitat.

³⁰⁵ SEGPLAN es un sistema de control y seguimiento al Plan de Desarrollo en la planeación de la inversión y del gasto público, administrado por la Secretaría Distrital de Planeación.

11.1.11 Evaluaciones

No se cuenta con ningún registro de evaluaciones en relación con la PIDVH

11.1.12 Análisis actual de la política

- No se evidencia que la identificación del problema se haya construido con alguna metodología, como el árbol de problemas que se recomienda en la “Guía para la formulación, implementación y evaluación de Políticas Públicas Distritales”, no hay una interrelación entre las causas y los problemas descritos, por tanto, no hay un árbol de objetivos o alguna herramienta que sirva para el mismo fin.
- El objetivo de la política tiene una descripción ambigua, aunque se indica que es el documento de política, el objetivo general indica que se va a construir una “síntesis de política” lo cual es confuso.
- Respecto a la línea base podemos decir que es un instrumento muy importante ya que nos da un punto de partida, nos permite visualizar el estado actual de la situación y posteriormente nos permitirá medir los avances o los impactos logrados con la política, la construcción de la PDVH no evidencia un estudio de línea base, se tomaron algunos indicadores que para los temas estratégicos pueden ser insuficientes; como lo es para el tema de exclusión y segregación en la ciudad, que no pueden ser evaluados con los indicadores observados. Para la construcción de la nueva PDIVH se recomienda realizar la construcción de línea base teniendo en cuenta los indicadores que darán cuenta de los temas estratégicos que se quieren abordar con la política, realizar una evaluación ex ante también ayuda en esta fase.
- La herramienta de Plan de Acción debe ser tomada en cuenta, es fundamental para poder realizar el seguimiento a las acciones planteadas por la política, de otra forma, no se podrá verificar el cumplimiento de la misma. En este sentido se recomienda revisar las líneas establecidas como estratégicas y usar la matriz diseñada por la SDP para organizar la información y poder hacer seguimiento a las acciones y responsabilidades de cada compromiso.
- El documento presenta algunas imprecisiones frente al programa “Vivienda y hábitat humanos”, en algunos apartes le llama también política.

- Esta política está directamente relacionada con el PDD, sin embargo, se publica en diciembre de 2015 (el último mes de la administración) para ser ejecutado por una administración nueva, que probablemente tiene un enfoque distinto, por ello la importancia que la política se formule con interdependencia del PDD y tenga metas de largo plazo que eviten estas suspicacias.
- Los enfoques diferenciales y de género están bien definidos, así como el enfoque territorial, sin embargo, no se identifican acciones que beneficien al resto de ciudadanos, es decir, no hay acciones encaminadas a mejorar las condiciones de personas que no se encuentran en estado manifiesto de vulnerabilidad.
- No se tiene evidencia que la política se relacione con los planes maestros del Distrito.
- Tampoco hay evidencia del proceso participativo con el que se construyó la política ni en la intervención de ninguna fase de la misma.
- La SDHT no cuenta con un sistema de información, aun cuando en la administración pasada había un rubro importante para construirlo.
- En términos generales la política no tiene los requisitos mínimos de la “Guía para la formulación, implementación y evaluación de Políticas Públicas Distritales”, anexo del decreto 689 de 2011. por lo que se recomienda para la formulación de la nueva PDIVH sea tenida en cuenta.
- Para finalizar se recuerda que el documento del proceso de empalme; los estudios e investigaciones adelantados por los centros académicos del nivel nacional o local que den cuenta de la realidad o de los factores asociados al derecho a la vivienda digna en el territorio; pueden ser insumos importantes para la elaboración de una buena PDVH.

12 SECTOR MUJER Y EQUIDAD DE GÉNERO

12.1 Política pública de mujeres y equidad de género

12.1.1 Antecedentes

Bogotá D.C., durante 12 años ha desarrollado la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género -PPMyEG, tiempo en el cual se han presentado avances en términos institucionales, normativos y de desarrollo de los instrumentos de la Política Pública para la garantía de los derechos de las mujeres.

La PPMYEG es producto del posicionamiento internacional y nacional de la agenda de los derechos de las mujeres, a través de la realización de conferencias internacionales para el adelanto y el desarrollo de la mujer, así como la suscripción de Colombia de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW- por sus siglas en inglés- y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Belém Do Para, entre otras, las cuales contribuyen a garantizar los derechos de las mujeres.

De igual manera, la iniciativa y movilización de las mujeres ha permitido la incorporación de derechos en la agenda pública, lo cual se ha visto reflejado en avances normativos y en el desarrollo de políticas públicas para la garantía de los derechos de las mujeres. Materializado por la voluntad política y compromiso programático de las últimas cuatro administraciones distritales para incluir en el plan de desarrollo políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a la garantía de los derechos de las mujeres y la equidad de género.

Un aspecto a destacar en la coordinación de la política, se asocia a que paso de una dependencia de tercer nivel en la Secretaría Distrital de Planeación (Subsecretaría de Mujer, Género y Diversidad Sexual, Dirección de Derechos, Desarrollo e Igualdad de Oportunidades) a una de primer nivel como es la Secretaría Distrital de las Mujeres.

12.1.2 Metodología

La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género fue construida con la participación de las organizaciones de mujeres de la ciudad y las instituciones del Distrito. Inicio con la emisión del Acuerdo 091 de 2003 del Concejo de Bogotá, “Por el cual se establece el plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital”, en ejercicio

de sus atribuciones constitucionales y legales, y en especial las conferidas por el artículo 12 numerales 1 y 10 del Decreto Ley 1421 de 1993, en el cual, de acuerdo al Artículo 1 “se establece y se ordena la formulación y ejecución del Plan de Igualdad de Oportunidades, a fin de fomentar una cultura de equidad de género en todas las relaciones y acciones que se presentan entre los ciudadanos y ciudadanas, así como en los ámbitos económico, político, social, educativo y cultural”.

De acuerdo con lo mencionado, para la formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y la Equidad de Género que culminó en 2005, se construyó participativamente, lo cual se hizo a través de la realización de nueve (9) encuentros de la Mesa Diversa de Mujeres, programados desde el mes de marzo de 2004 a agosto de 2005, en donde participaron 67 organizaciones y redes de mujeres en Bogotá; igualmente, se llevaron a cabo 12 talleres, en los que participaron 365 personas -95% mujeres y 5% hombres-. La formulación se terminó con la realización de 9 talleres de socialización, en donde participaron 165 personas -82% mujeres y 18% hombres. El proceso se desarrolló de marzo de 2004 a agosto de 2005.

La revisión que se hizo en el 2012, del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y la Equidad de Género, se efectuó a través de 5 audiencias cualificadas, las cuales se desarrollan del 25 de julio al 9 de agosto de 2011, en las que participaron representantes de las agencias de cooperación internacional, ONG que trabajan por los derechos de las mujeres, servidoras y servidores públicos del Distrito y las localidades, mujeres de las instancias formales de la PPMYEG, como son el Consejo Consultivo de Mujeres, Consejo de Planeación Territorial (Distrital y local), Consejo Distrital de Política Social, Comités Operativos Locales de Mujer y Géneros y Consejo Nacional de Planeación Territorial, al igual que representantes académicas con experiencia en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. En estas audiencias participaron 111 personas.

12.1.3 Objetivos

Reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las mujeres que habitan en el Distrito Capital, de manera que se modifiquen de forma progresiva y sostenible, las condiciones injustas y evitables de discriminación, subordinación y exclusión que enfrentan las mujeres en los ámbitos público y privado, promoviendo la igualdad real de oportunidades y la equidad de género en el Distrito Capital.

12.1.4 Fecha de Expedición:

30 de marzo de 2015 y 04 de mayo de 2010

Acuerdo 584 de 2015. “Por medio del cual se adoptan los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”

Decreto 166 de 2010. "Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"

12.1.5 Período de Vigencia

El Decreto de adopción de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género no precisa la duración de la misma. Sin embargo, el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital, indica que éste se implementará del 2004 al 2016. Al respecto, la política suele alinearse con el horizonte de tiempo definido para la agenda mundial, en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible prevista hasta 2030, que contempla la autonomía de la mujer, la igualdad de género; el fin de la pobreza; la salud y bienestar; la educación de calidad; el trabajo decente y crecimiento económico; la reducción de las desigualdades; y la paz, justicia e instituciones sólidas, los cuales se armonizan con los instrumentos de la PPMYEG.

12.1.6 Problemática

Las problemáticas identificadas se asocian a las brechas de desigualdad de género, discriminación, desigualdad y subordinación de las mujeres. A continuación, se desagregan las principales problemáticas de acuerdo a cada uno de los derechos priorizados y las temáticas que en términos generales se asocian a los derechos del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género.

Derecho a la paz y convivencia con equidad de género, se identifican como problemas:

- Vulneración de los derechos de las mujeres en el marco de conflictos sociales, políticos, económicos, culturales y armados.

- Amenazas a líderes y lideresas sociales, integrantes de juntas de acción comunal, personas que lideran procesos organizativos de población en situación de desplazamiento y defensores y defensoras de Derechos Humanos.
- Exclusión de las mujeres como actoras e interlocutoras políticas en la solución, tramitación y transformación no violenta de los conflictos sociales, políticos, económicos, culturales y armados.

Derecho a una vida libre de violencias

- Violencias contra las mujeres y vulneración de sus derechos.
- Invisibilización de las violencias contra las mujeres en los sistemas de información
- Eliminación de barreras de acceso de las mujeres a la justicia

Derecho a la Participación y representación con equidad

- Baja participación de las mujeres en instancias y mecanismos de participación
- Baja representación política de las mujeres
- Derecho al Trabajo en Condiciones de Igualdad y Dignidad
- Transformación de la condición y la posición de las mujeres en el ámbito del trabajo, en lo formal e informal
- Autonomía económica: desarrollo de capacidades de las mujeres.
- Reconocimiento del aporte social y económico de las mujeres al cuidado.

Derecho a la Salud Plena

- Derechos sexuales y derechos reproductivos. Autonomía de las mujeres sobre su cuerpo.
- Atención de la salud de las mujeres
- Diversidad y cuidado de la salud por parte de las mujeres

Derecho a la Educación con Equidad

- Eliminación de la discriminación en las prácticas educativas basadas en el sexo y en el sistema de valoración cultural.
- Entornos libres de violencias contra las mujeres
- Eliminación de barreras de acceso, permanencia y finalización proceso educativo

Derecho a una Cultura Libre de Sexismo

- Insuficiente participación de las mujeres en la cultura, el arte y el patrimonio.
- Insuficiente participación de las mujeres a las actividades recreativas, deportivas y de actividad física.
- Transformación de imaginarios, prácticas y representaciones que reproducen la discriminación.

Derecho al Hábitat y Vivienda Dignos

- Movilidad de las mujeres en el espacio público.
- Barreras de acceso de las mujeres a la vivienda.
- Afectación del cambio climático en la vida de las mujeres.

12.1.7 10.1.8. Línea base de la política

A la fecha de formulación de la Política Pública no se contaba con una línea de base. Sin embargo, en la formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades, supuso el levantamiento de información y la elaboración de diagnósticos según los 6³⁰⁶ derechos priorizados por las mujeres de la ciudad, a través de los encuentros y las metodologías señaladas con anterioridad.

Con la creación de la SDMujer y del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género, se ha diseñado y alimentado desde 2013 la batería de indicadores de impacto³⁰⁷, cada uno de los indicadores cuenta con expresión gráfica y hoja de vida. En esta última se ofrece la definición operativa del indicador, la unidad de medida, la fórmula y variables, la desagregación geográfica, la desagregación temática, la periodicidad de publicación y la fuente.

No se tiene registro de haberse realizado una evaluación Ex – antes.

³⁰⁶ Derecho a una vida libre de violencias, participación y representación con equidad, trabajo en condiciones de igualdad y dignidad, salud plena, educación con equidad y cultura libre de sexismo.

³⁰⁷ puede ser consultada en línea a través del enlace:
<http://omeg.sdmujer.gov.co/SisDMujer/views/sisdmujeerd.php>

12.1.8 Normatividad asociada:

El marco normativo asociado a la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, es el siguiente:

Ley 823 de 2003 "Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres",

Ley 1257 de 2008 "Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones",

Ley 1761 de 2015 "Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones"

Acuerdo 091 de 2003 "Por el cual se establece el plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital".

Acuerdo 301 de 2007, Establecimiento de los objetivos del milenio como criterios para la elaboración de políticas públicas distritales, en especial es de interés el seguimiento al cumplimiento del objetivo 3, referido a promover la equidad de género y la autonomía de la mujer.

Acuerdo 381 de 2009, Acuerda el uso del lenguaje incluyente en los documentos oficiales y eventos públicos.

Acuerdo 421 de 2009, Creación del Sistema Distrital de protección integral a las mujeres víctimas de violencia.

Acuerdo 490 de 2012, Por el cual se crean el Sector Administrativo Mujeres y la Secretaría Distrital de la Mujer, y se expiden otras disposiciones.

Acuerdo 526 de 2013, Por el cual se crean los Consejos Locales de Seguridad de la Mujer.

Acuerdo 569 de 2014, Por el cual se dictan normas para la divulgación y acceso a la información sobre los trámites de denuncia y atención para las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de la violencia.

Decreto 224 de 2014, Por el cual se actualiza el Consejo Consultivo de Mujeres, y se dictan otras disposiciones.

Acuerdo 583 de 2015, Por medio del cual se institucionalizan las casas de igualdad de oportunidades para las mujeres en Bogotá D.C.

Acuerdo 584 de 2015 "Por medio del cual se adoptan los lineamientos de la política pública de mujeres y equidad de género en el distrito capital y se dictan otras disposiciones".

Acuerdo 593 de 2015, Por medio del cual se establece la promoción, prevención, diagnóstico y tratamiento oportuno del cáncer de cuello uterino, cáncer de mama y de leucemias agudas pediátricas en niños, niñas y adolescentes del Distrito Capital.

Acuerdo 623 de 2015. Por el cual se garantiza la participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Distrital.

Acuerdo 631 de 2015. Por medio del cual se institucionalizan las Casas Refugio en el Distrito Capital en el marco de la Ley 1257 de 2008

Decreto 403 de 2007, por el cual se crea y estructura el Consejo Consultivo de Mujeres de Bogotá.

Decreto 627 de 2007, Reforma el Sistema Distrital de Cultura y se establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio, que creó, entre otros, el Consejo Distrital de Cultura de Mujeres.

Decreto 166 de 2010 "Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones".

Decreto 171 de 2013 "Por medio del cual se estandarizan las definiciones y se unifica el plazo para la formulación o ajuste de los Planes de Acción de las Políticas Públicas Poblacionales y los Planes de Acción Integrales de Acciones Afirmativas de Bogotá D.C.".

Decreto 527 de 2014. Por medio del cual se crean las instancias de coordinación del Sector Administrativo Mujeres, se determina la participación de la Secretaría Distrital de la Mujer en las instancias de coordinación existentes en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones.

Decreto 044 de 2015. Por medio del cual se adopta el Protocolo para la prevención del acoso laboral y sexual laboral, procedimientos de denuncia y protección a sus víctimas en el Distrito Capital.

Resolución No 0489 de 2015 "Por medio de la cual se establece la estructura del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y la Equidad de Género en Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones". Resolución No. 0492 de 2015 "Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la estructuración e implementación de los Planes Sectoriales de Transversalización para la Igualdad de Género en Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones".

Resolución 0490 de 2015. Por medio del cual se establece la estructura del Plan de acción para la protección integral de las mujeres en ejercicio de la prostitución, y se dictan otras disposiciones.

Resolución 0492 de 2015. Por medio del cual se establecen los lineamientos para la estructuración e implementación de los planes sectoriales de Transversalización para la Igualdad de Género en Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones.

12.1.9 Soportes de la construcción de la política

Como fue expresado, la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital es producto del movimiento social de mujeres y ha contado con la voluntad política de las últimas cuatro administraciones distritales para su formulación e implementación. Es de resaltar que es una política pionera en Colombia orientada a la materialización real y efectiva de los derechos humanos de las mujeres, que ha tenido una permanente participación, representado en diferentes instancias o espacios soportados normativamente, algunos de estos son:

- Consejo Consultivo de Mujeres, Decreto 403 de 2007 y Decreto 224 de 2014.
- Consejo Distrital de Cultura de las Mujeres, Decreto 627 de 2007 y Decreto 455 de 2009.
- Subcomité Operativo de Mujer y Géneros en el Consejo Distrital de Política Social, Resolución 001 de 2005.
- Comités Operativos Locales de Mujer y Géneros: Usaquén, resolución 096 de 2007; Chapinero, resolución 419 de 2008; Santafé, resolución 46 de 2008; San Cristóbal, resolución 13 de 2007; Tunjuelito: Decreto CLOPS 005 DE 2006; Bosa, resolución 18 de 2010; Kennedy, resolución 13 de 2008; Fontibón, resolución 001 de 2008; Engativá, resolución 002 de 2007 y decreto 2010; Suba, resolución 007 de 2007; Barrios Unidos, resolución 513 de 2009; Los Mártires, Decreto 001 de 2010; Puente Aranda, Decreto 04 de 2010; Candelaria, resolución 001 de 2007; Rafael Uribe Uribe, resolución 324 de 2007; Ciudad Bolívar, resolución 007 de 2009.
- Comisión Intersectorial de Mujeres, Decreto 527 de 2014.

12.1.10 Plan de Acción

La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género se implementa a través de los siguientes instrumentos: según el Art. 13, el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y la Equidad de Género -PIOEG. Este instrumento surge del Acuerdo 091 de 2003. Asimismo, se fundamenta en la actualización realizada mediante la Resolución No 0489 de 2015 de la Secretaría Distrital de la Mujer “Por la cual se establece la estructura del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y la Equidad de Género en Bogotá D.C.”.

De la misma forma, el Decreto 166 de 2010, Arts. 14 y 15, establecen como instrumentos de la Política, el Plan Distrital de Transversalización de Género y los Planes Sectoriales de Transversalidad de Género. Estos planes se actualizan mediante la Resolución No. 0492 de 2015 de la Secretaría Distrital de la Mujer, “Por la cual se establecen los lineamientos para la estructuración e implementación de los Planes Sectoriales de Transversalización para la Igualdad de Género en Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones”.

12.1.11 Metas e indicadores

El observatorio de Mujeres y Equidad de Género, con base en la formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades ha definido unos indicadores pero

12.1.12 Análisis financiero

No se ha hecho

12.1.13 Enfoques

La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género (Decreto 166, Artículo 4), se orienta por el enfoque de derechos de las mujeres y de género. Actualizado mediante Acuerdo 584 de 2015, Artículo 2, en el que se incorpora el enfoque diferencial. Entendiéndose los enfoques conceptualmente como:

Enfoque de Derechos de las Mujeres. Reconocimiento de la igualdad real y efectiva de los derechos de las mujeres; el Distrito los garantiza y restablece en los casos de vulneración.

Enfoque Diferencial. Reconocimiento y transformación de las desigualdades que impidan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres por razones de raza, etnia, ruralidad, cultura, situación socioeconómica, identidad de género y orientación sexual, ubicación geográfica, discapacidad, religión, ideología y edad. Se concreta en la incorporación de acciones afirmativas para transformar las condiciones de discriminación, desigualdad y subordinación.

Enfoque de Género. Reconocimiento y transformación de las relaciones de poder jerarquizadas que subordinan a las mujeres, producen discriminación y desigualdad de género, lo cual debe eliminarse.

12.1.14 Modelo de operación

La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género, se orienta a partir de unos principios, de su objetivo general y sus objetivos específicos. Así como de estrategias, lineamientos e instrumentos, como lo son: el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de

Género y el Plan de Transversalización de la Igualdad de Género. Expresos en el marco normativo previamente mencionado y que permiten avanzar en la materialización de los derechos humanos de las mujeres.

De acuerdo a lo mencionado, la política aborda una problemática social, cultural, que afecta el bienestar y la calidad de vida de las mujeres, la sostenibilidad de las propias actividades económicas, sociales y culturales. Aspecto que repercute en que es coordinada por el Sector Mujeres encargada de liderar, orientar y coordinar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género. Así como la incorporación de una planificación estratégica distrital, que integra asesoría técnica con enfoque de derechos de las mujeres, de género y diferencial y concertación de compromisos con cada uno de los sectores de la administración responsables de su implementación.

Frente a la concertación de compromisos de los sectores responsables, asociados a los instrumentos de la política, se realiza un proceso de seguimiento definido en el Decreto 166 de 2010, en el Artículo 17, de seguimiento y evaluación de “La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género y los instrumentos que de ella se deriven, entre los cuales está el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género, serán objeto de seguimiento permanente, a través de los sistemas de información diseñados para tal fin. Sobre la implementación de los mismos, se efectuará una vez al año una rendición de cuentas a la ciudadanía, por la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, de la Secretaría Distrital de Planeación, para lo cual las entidades con competencia en la materia, remitirán la información respectiva dos (2) meses antes de la misma.”.

Actualizado en el Acuerdo 584 de 2015 en el Artículo 8 que define que la “La Secretaría Distrital de la Mujer evaluará y actualizará estos instrumentos y adicionará los que se requieran”. En el Artículo 11 del Acuerdo 584 de 2015, se define que en el “seguimiento y evaluación, la Secretaría Distrital de la Mujer será responsable de estructurar y coordinar las instancias y mecanismos propuestos para la implementación y el seguimiento de los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en Bogotá Distrito Capital”. La responsabilidad se estipula en el Artículo 10 parágrafo, del Acuerdo 584 “Los sectores de la Administración Distrital, sectores Central, Descentralizado y Localidades, serán responsables de la implementación de los lineamientos de la Política Pública de mujeres y Equidad de Género, según los medios e instrumentos de política pública definidos por la Secretaría Distrital de la Mujer.

12.1.15 Evaluaciones

A la fecha la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género cuenta con balances de gestión, pero no ha sido evaluada.

12.1.16 Análisis actual de la política

Teniendo en cuenta que es una política muy reciente, se ha avanzado en la implementación a nivel de la administración central del Distrito Capital. De otra parte, ha hecho falta más compromiso de los sectores del Distrito, ya que son corresponsables de la implementación de los instrumentos de la política.

12.1.17 Conclusiones generales

La Política Pública de Mujeres del Distrito Capital, cumple con las etapas de formulación e implementación como política pública, y su desarrollo se ha realizado en un gran porcentaje gracias a la participación activa de los diversos grupos de mujeres que lograron contar con la voluntad política y los recursos necesarios del gobierno anterior.

Ha hecho falta articular a la política distrital, Acuerdos internacionales y nacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de la legislación de Equidad de género.

Aunque, se ha avanzado en llevar a cabo programas y proyectos con enfoque de Derechos y Equidad de Género, los recursos económicos siguen siendo insuficientes para la permanencia de programas y proyectos implementados que requieren una permanencia en el tiempo para que se den los impactos esperados.

Ha hecho falta, articular al Plan de Desarrollo Nacional en lo concerniente a la política pública de equidad de género y la violencia contra las mujeres, que falta considerar en el territorio.

13 SECTOR SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

13.1 Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana

13.1.1 Marco teórico

Toda la Legislación nacional y distrital existente en el tema de seguridad y convivencia.

13.1.2 Antecedentes

Constitución Política de Colombia, Artículos 1, 2, 22, 44, 95; Artículo 11 de la Ley 4 de 1991; Artículo 12 de la Ley 62 de 1993; Artículo 6 del Decreto Ley 1421 de 1993; numeral 1° del artículo 188 del Código de Policía de Bogotá; Artículo 6 de la Ley 489 de 1998, Ley 1098 de 2006, Ley 1257 de 2008, Artículo 26 de la Ley 1448 de 2011, Artículo 16 del Decreto 399 de 2011, numeral 1° y 3° del Artículo 193 y Artículo 192 del Acuerdo Distrital 079 de 2003, Acuerdo Distrital 135 de 2004 Decreto Distrital 563 de 2007, Decreto 503 de 2011.

13.1.3 Metodología

No se tiene registro explícito de la metodología adoptada para la formulación de la política. Se indica que se debe realizar un diagnóstico sobre seguridad y convivencia por cada localidad y debe estar georeferenciado, su capacidad de reacción y respuesta e identificación de zonas vulnerables y riesgos.

13.1.4 Objetivos

Contribuir a mejorar la calidad de vida, el respeto por los derechos humanos, la tranquilidad y la convivencia pacífica en Bogotá.

consolidación de una ciudad segura y protectora de derechos, libre de violencias o amenaza de violencias o despojo intencional por parte de otros, en contra de la vida, la integridad

física, la libertad y el patrimonio y demás bienes jurídicamente tutelados, para garantizar las condiciones necesarias para la vida digna y la igualdad efectiva ante la Ley, a través del desarrollo de políticas tendientes a la prevención, la reducción y la sanción del delito y las contravenciones, el rechazo a la violencia y la promoción de la convivencia pacífica a través de la cultura ciudadana de la no violencia.

13.1.5 Fecha de Expedición

Decreto 657 del 28 de diciembre de 2011.

13.1.6 Período de Vigencia

Indefinido.

13.1.7 Problemática a resolver:

La protección de la vida de la persona humana;
Asegurar la Convivencia Pacífica;
Prevalencia del interés general y de los derechos colectivos;
La primacía de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y el amparo a la familia como institución básica de la sociedad;
Primacía de los derechos inalienables y el respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario;
Respeto a la dignidad humana y a la diversidad, con enfoque diferencial y en equidad;
El respeto por el debido proceso y la buena fe.
Autorregulación, solidaridad social y corresponsabilidad;
Prevalencia del uso del diálogo, la concertación y la negociación como mecanismos diferentes al empleo de la fuerza para restablecer la convivencia y el orden público;
Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
El sentido de pertenencia a la ciudad;
La Confianza y la justicia social como fundamentos de la seguridad ciudadana;
La Participación Ciudadana y el Control Social;
La Equidad Social y el Desarrollo Humano Sostenible.
La Protección de la Ecología, el Medio Ambiente, el espacio público y el Ornato Público.
La verdad, la memoria, la justicia, la no repetición y la reparación integral.

13.1.8 Línea base de la política

No cuenta con línea base y no se realizó evaluación ex antes de la formulación.

13.1.9 Normatividad

La Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana se articula transversalmente con la Política Integral de Defensa y Seguridad de la Nación.

13.1.10 Soportes de la construcción de la política

No se tiene registro del proceso de formulación, ni se tuvo acceso a documentos de archivo del proceso.

Se registra que se deberán articular los resultados de la gestión de información lograda en las Juntas Zonales de Seguridad y Convivencia Ciudadana con las instancias de participación de la sociedad civil de la escala local, distrital, departamental y nacional que trabajan en el tema del ordenamiento territorial.

Ley 1448 de 2011 -Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Articular los diferentes esfuerzos de las entidades nacionales e internacionales en relación a la prevención de las violaciones de los DD. HH. e infracciones al DIH, como por ejemplo la Política Pública de Prevención y Protección del Desplazamiento Forzado, Política Integral de DD. HH. y DIH del MDN, entre otros; Generar garantías para el ejercicio de la defensa de los DD. HH.; Impartir instrucciones y establecer controles a fin de asegurar que los servidores públicos se abstengan de vulnerar, por acción u omisión, los DD. HH. y el DIH, al igual que impulsar acciones con el objeto de evitar la comisión de hechos que atenten contra los DD. HH. y el DIH por parte de particulares

13.1.11 Plan de acción

Dentro de la estructura de la política no es clara la delimitación entre ejes, estrategias y acciones. Es claro que la política se implementa a través de los PICS pero no se diferencia entre sus niveles estructurales para diferenciar las acciones a desarrollar.

13.1.12 Recursos Disponibles:

Los recursos son las políticas, programas y medios financieros del Gobierno, ONGs, iniciativas privadas, redes existentes, experiencias y marcos legales.

Contrastar las necesidades de los sectores o grupos poblacionales con los recursos disponibles: Con el propósito de fijar metas consecuentes, de largo plazo, y medibles en el corto plazo y evaluables al final del período de gobierno distrital correspondiente, para diseñar un marco de acción realizable acorde a las necesidades, en el contexto de las dinámicas de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Conocer Experiencias Exitosas: Se deben observar y aprehender las experiencias en el desarrollo de políticas públicas y proyectos exitosos en materia de Convivencia y Seguridad Ciudadana a nivel local, distrital, departamental, nacional y supranacional. Dichos desarrollos habrán de ser adaptados y adecuados a la realidad y características propias de nuestro contexto geopolítico, socioeconómico e institucional.

Pedagogía ciudadana: En los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana – PICS- se deben incluir acciones pedagógicas dirigidas a los diferentes grupos poblacionales de la comunidad con contenidos de convivencia y seguridad ciudadana, en el marco de la cultura de la no violencia.

Asegurar Adecuada Difusión: Se debe asegurar que los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS- sean difundidos de manera adecuada con el fin de crear verdaderos compromisos institucionales, políticos y sociales tanto a nivel regional como local. El establecimiento y mantenimiento de canales de comunicación debe mejorar las relaciones entre los diferentes actores participantes.

Identificar al Líder Institucional: Dependiendo del alcance territorial de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS-, es necesario identificar cual será la entidad líder institucional que dinamizará y coordinará la implementación de los mismos. Dicha instancia tendrá como objetivo coordinar las actividades propuestas de los diversos actores que participan en el desarrollo de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad

Ciudadana –PICS-, a fin de asegurar la integración efectiva de las acciones en los procesos de formulación, aprobación, ejecución, evaluación, control y retroalimentación.

13.1.13 Metas e indicadores:

Los indicadores se formularán con base en el desarrollo del Plan de Acción, de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS-.

13.1.14 Análisis financiero

Los recursos salen del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá y los programas y proyectos y la priorización de las inversiones que se requieran para dar cumplimiento a la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana y a los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana

13.1.15 Enfoques

Enfoque antropocentrista, Enfoque de derechos, Enfoque de servicio, Enfoque de gestión de conocimientos, Enfoque de reducción de la victimización repetida y la conflictividad violenta, Enfoque de coordinación multiagencial contra organizaciones criminales, Enfoque basado en procesos de mejoramiento continuo, Enfoque de cultura ciudadana de la no violencia, Enfoque para los niños, las niñas y los adolescentes, Enfoque de Prevención, Asistencia, Atención, Protección y Reparación Integral a las Víctimas

13.1.16 Modelo de operación

Consejo Distrital de Seguridad, el Alcalde mayor y los Alcaldes locales.

13.1.17 Evaluaciones

No se ha realizado evaluación sin embargo si está contemplado que se realice evaluaciones de medio término y de impactos.

El seguimiento consiste en la revisión rigurosa durante la ejecución de los planes del logro de los objetivos previstos en los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana – PICS-. Debe estar sustentado en una batería de indicadores de producto, principalmente diseñados para tal propósito, los cuales permiten dar cuenta y conocer el avance en el logro de las metas.

13.1.18 Análisis actual de la política

La Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se ejecuta por medio de Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS- en donde encontramos que no se aprecia un proceso de transversalización con otras entidades distritales y nacionales (a excepción del Plan de Desarrollo), sino que se ha centrado en la orientación que imparte la Dirección de Seguridad de la Secretaría de Gobierno.

13.1.19 Conclusiones generales

Lo que se puede percibir es que se aprobó fue el diseño de unos lineamientos de Política Pública en cabeza de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS-, con el fin que con el transcurrir en el tiempo, se fuesen adoptado los Planes de Acción con sus respectivos indicadores para cumplir con unas metas en determinado tiempo.

Los recursos económicos se garantizan con los proyectos de inversión que se relacionan con la seguridad ciudadana a través de Fondos de Desarrollo Locales y el Fondo de Vigilancia y Seguridad.

Los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana se desarrollan y se articulan transversalmente con el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a Seguridad y Convivencia. No podemos decir que exista una política pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana para el Distrito Capital, sino que existen son los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS- que se particularizan en cada una de las localidades y obedecen a unas necesidades específicas.

14 LISTADO DE ABREVIATURAS

CC. Canal Capital.
CONPES. Consejo Nacional de Política Económica y Social.
DAPD. Departamento Administrativo de Planeación Distrital (Actual SDP).
DTS. Documento Técnico de Soporte.
DUNT. Deportes Urbanos y Nuevas Tendencias.
FUGAA. Fundación Gilberto Alzate Avendaño.
IDPC. Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.
IDRD. Instituto Distrital de Recreación y Deporte.
LGBTI. Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgenderistas e Intersexuales.
OFB. Orquesta Filarmónica de Bogotá.
PDD. Plan Distrital de Desarrollo.
PMM. Plan Maestro de Movilidad.
POT. Plan de Ordenamiento Territorial.
PPDRAFPE. Política Pública de Deporte, Recreación, Actividad Física, Parques y Escenarios.
SDCRD. Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.
SDM. Secretaría Distrital de Movilidad.
SDP. Secretaría Distrital de Planeación.
SIMUR. Sistema Integrado de Información de Movilidad Urbana y Regional.
SIBEN. Sistema de Potenciales Beneficiarios para programas sociales.
SISCRED. Sistema de Información de Cultura, Recreación y Deporte.
SITP. Sistema Integrado de Transporte Público.
STT. Secretaría de Tránsito y Transporte.
TM. Transmilenio.