



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRIA EN DESARROLLO HUMANO

**EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU RELACION CON EL
DESARROLLO HUMANO Y LA INTERSECTORIALIDAD: BOGOTA POSITIVA Y
SU ESTRATEGIA DE ABORDAJE TERRITORIAL, BOGOTA 2008 – 2012**

PROYECTO DE TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE MAGISTER

Tesista: Lic. Esp. SERGIO DE JESUS LORA MONTAÑO

Director: Mg. DANIEL ANDRES MORA AVILA

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Bogotá, 31 de Octubre de 2018

DEDICATORIA

*Dedico este trabajo de investigación a mi familia,
quienes siempre me han apoyado a continuar con mis estudios,
y a perseguir mis metas personales y anhelos.*

*También quiero dedicárselo a Dios,
quién me ha permitido hacerlo y finalizarlo según su voluntad.*

*Una especial dedicatoria a mi abuelo Simón Montaña,
quien falleció mientras me encontraba en seminario de integración,
generando impotencia de no poder acompañarlo a su última morada,
éste también es tuyo abuelito.*

AGRADECIMIENTOS

Agradezco primeramente a Dios por permitirme crecer académicamente y tener las calidades y cualidades necesarias para llevar a buen término este exigente proceso formativo; a mi familia, mis papas, mi esposa, mis hermanas, mis hijos, mis sobrinos, por siempre estar apoyándome e impulsándome a seguir. A FLACSO Argentina, que posibilitó esta experiencia, el apoyo con la beca por desempeño académico fue vital para mi continuidad en el posgrado; a cada uno de los profesores, quienes aportaron sus conocimientos y experticias, para ampliar los míos; a mi director de tesis, Daniel Mora Ávila, el mejor de los guías para recorrer este camino y poder entregar este proyecto; a los líderes sociales y a los compañeros de las diferentes entidades que enriquecieron este trabajo con sus aportes; por último, a mis compañeros de estudio, de todos los países que logramos compartir e intercambiar experiencias desde nuestras diferentes latitudes. A TODOS, GRACIAS.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 6 |
| PRESENTACION DEL PROBLEMA..... | 9 |
| OBJETIVOS..... | 9 |
| Objetivo General..... | 9 |
| Objetivos Específicos..... | 9 |
| JUSTIFICACION..... | 10 |
| ESTADO DEL ARTE..... | 12 |
| CONSIDERACIONES TEORICAS Y METODOLOGICAS..... | 18 |
| MARCO TEORICO..... | 18 |
| Perspectiva de Desarrollo Humano..... | 18 |
| Enfoque Territorial..... | 19 |
| Enfoque de Capacidades..... | 20 |
| Modelo Intersectorial..... | 21 |
| Enfoque de Derechos..... | 22 |
| Políticas Públicas..... | 22 |
| METODOLOGIA..... | 23 |
| CRONOGRAMA..... | 26 |
| RESULTADOS DE LA INVESTIGACION..... | 27 |
| EL CASO DE LA GESTION SOCIAL INTEGRAL, BOGOTA 2008-2012..... | 27 |
| Sobre el estudio de caso (Contexto y descripción)..... | 27 |
| Las categorías claves para cumplir objetivos (análisis de técnicas de investigación)..... | 29 |

| | |
|---|----|
| La relación Desarrollo Humano - Políticas públicas- intersectorialidad (acercamiento a resultados)..... | 31 |
| CONCLUSIONES..... | 33 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS..... | 35 |

INTRODUCCION

La Gestión Social Integral (GSI) es definida desde el plan de desarrollo para Bogotá 2008 -2012 como “la estrategia para la implementación de la política social en el distrito, que promueve el desarrollo de capacidades de las poblaciones, atendiendo sus particularidades territoriales y asegura la sinergia entre los diferentes sectores, el manejo eficiente de los recursos y pone de presente el protagonismo de la población en los territorios¹”.

La estrategia se fundamenta en el reconocimiento de la diversidad, la complejidad para la comprensión de las necesidades y en la participación como eje transformador; además se constituye como una herramienta para apoyar los procesos locales que desarrollan los diferentes sectores de gobierno; es una estrategia de orden político que otorga una nueva dimensión a la relación entre los ciudadanos y el Estado. Esta implica además, que en la formulación de las políticas públicas sociales, el ordenador sea el enfoque de derechos, lo cual dota de materialidad la construcción de respuestas universales, equitativas e integrales en torno a lo público, como aquello que es de interés para todas y todos; este trabajo adopta el enfoque del Desarrollo Humano, que invita a rediscutir las estrategias de desarrollo en la búsqueda de resultados efectivos orientados al bienestar de los ciudadanos, entendiendo este como un proceso de construcción de libertad, a partir de la ampliación de capacidades y oportunidades de las personas y la profundización de la democracia.

Desde el punto de vista empírico y metodológico, el trabajo planteará un análisis crítico de la implementación de la GSI desde la materialización de las Políticas Públicas como herramientas para la atención de la población vulnerable, reconociendo la importancia para esta labor, del trabajo intersectorial y de las sinergias para comprender la realidad de los territorios con mayor insatisfacción de necesidades e inobservancia de derechos.

Este trabajo pretende entonces mostrar, como el enfoque intersectorial, las asignaciones de recursos y las miradas particulares de los sectores que conforman la administración distrital, sobre las vulnerabilidades de las personas y sus territorios, pudieron ser factores determinantes para la ejecución de la estrategia de abordaje territorial denominada Gestión Social Integral, y como estos aspectos incidieron frente a la

¹ CONCEJO DE BOGOTÁ. Plan de Desarrollo de Bogotá Positiva. Acuerdo 308. Disponible en <http://www.samuelcalde.com/images/stories/audio/acuerdo.pdf>

implementación, evaluación y ajustes de las políticas públicas y la oferta de servicios sociales ofrecidos por el Distrito Capital.

Volviendo la mirada al Plan de desarrollo distrital “Bogotá Positiva 2008 – 2012”, la GSI se estableció en Bogotá como una estrategia de gestión pública que se alimentaba de experiencias y planteamientos frente al quehacer de la administración con una nueva forma de operar, es decir, de una manera más cercana a la ciudadanía y teniendo en cuenta las realidades y concertaciones frente a la gestión requerida para la implementación de las políticas públicas.

En el marco metodológico de la GSI, un primer momento plantea, la importancia de socializar la estrategia con las comunidades de los distintos territorios priorizados, para empoderar a los participantes y establecer escenarios de trabajo articulado denominados mesas territoriales; en un segundo momento, los sectores de la administración distrital y las comunidades, proceden a identificar problemas asociados a la vulneración de derechos y/o necesidades más sentidas de la población, mediante ejercicios de cartografía social principalmente, a esta identificación se le conoce dentro de la estrategia como La Lectura de Necesidades, que tiene como producto la construcción de núcleos problematizadores; y así llegar a un tercer momento, la definición de Respuestas Integrales, que surgen de propuestas intersectoriales concertadas (entre los diferentes sectores que tienen presencia en el territorio y las comunidades) en las mesas territoriales; éstas respuestas se agrupaban en grandes temas generadores, que tienen la intención de favorecer la intersectorialidad y materializar las políticas públicas en los territorios con las comunidades; en el cuarto y último momento, el de la Gestión Social Necesaria, se determinaban impactos y utilidades de la estrategia, posicionándola en instancias locales de gobierno y de participación.

Precisamente en esos territorios vulnerables, se avanzó en la lectura de realidades, donde se identificó que los problemas en el marco de las realidades sociales no pueden ser analizados estrictamente por separado puesto que no están constituidos por límites rígidos de su alcance, sino que por el contrario, los problemas sociales se traslapan, se contienen unos a otros, convergen en determinadas realidades, se generan y se reproducen en otros problemas, de ahí que la intersectorialidad, entendida como la capacidad de ordenar la interacción de los sectores e instituciones del gobierno alrededor de una realidad problematizada, se configure como un componente dentro de la estrategia para encarar y resolver dichos problemas.

Es este aspecto, el que principalmente incidió en el desarrollo de la estrategia, ya que lo que se evidenció fue la acción por separado de los sectores, un accionar atomizado que no permitió la comprensión integral de las condiciones de vulnerabilidad ni la consolidación de una respuesta integral; se actuó de acuerdo a la lógica de las intervenciones del estado, donde cada institución actúa desde su competencia y marginaliza su intervención con relación a sus recursos, desconociendo la base de la materialización de las Políticas Públicas, que exige no solo una acción coordinada de los diferentes entes institucionales sino una comprensión compartida del problema, que pueda construir un bagaje discursivo integral desde la política y un modelo construido colectivamente desde la práctica, es decir, un modelo de gestión y planeación eficiente.

PRESENTACION DEL PROBLEMA

En cuanto a la pregunta que orientará este trabajo de investigación se propuso la siguiente:

¿Cómo identificar los límites y potencialidades de la intersectorialidad para incidir positiva e integralmente en el desarrollo humano de los ciudadanos y en sus territorios, en el marco de la Gestión Social Integral, en Bogotá en 2008 - 2012?

OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar los límites y las potencialidades de la intersectorialidad en la implementación de la Gestión Social Integral, para incidir positiva e integralmente en el desarrollo humano de los ciudadanos y sus territorios.

Objetivos Específicos

-  Describir y analizar el funcionamiento de la intersectorialidad, a nivel político, y operativo, Bogotá Positiva, 2008-2012.
-  Describir cual es la relación entre Desarrollo Humano, Intersectorialidad y Políticas Públicas. Bogotá Positiva, 2008-2012.
-  Analizar los límites y potencialidades que se pueden generar a partir de la articulación del Desarrollo Humano, Intersectorialidad y Políticas Públicas.
-  Valorar la estrategia GSI desde el enfoque de Desarrollo Humano y las transformaciones sociales que se pretenden generar en la ciudadanía, Plan de desarrollo Bogotá Positiva, 2008-2012.

JUSTIFICACIÓN

La presente investigación permite indagar aspectos centrales del paradigma de desarrollo humano y profundizar sobre cómo el Estado, desde sus diversos sectores y niveles, y por medio de políticas públicas, sociales principalmente, puede transformar procesos con una mejor, más eficaz y eficiente coordinación intersectorial generando en los ciudadanos mejor calidad de vida.

En este sentido, el estudio de caso propuesto puede contribuir a ampliar, interrogar y complementar el enfoque de desarrollo humano en tanto permite pensarlo desde el territorio como forma de impulsar procesos de desarrollo local que son atendidos por la intersectorialidad, ya no solo en la retórica, sino en su operacionalización.

Se brinda además, información real y precisa de como la definición de una estrategia de abordaje territorial acertada es de vital importancia en la transformación de la vida de los ciudadanos de determinado territorio, donde palabras como gobernanza, participación, desarrollo local, entre otros, son claves en la implementación de este tipo de estrategias.

El estudio de las formas institucionales que asume la búsqueda de multicausalidad y multidimensionalidad, y los arreglos en territorio, constituyen un aspecto central que este estudio puede aportar al enfoque de desarrollo humano; al mismo tiempo, los objetivos de la política pública que se analiza en el marco del estudio de caso, empalma cuestiones centrales del paradigma del desarrollo humano al plantear la multidimensionalidad de las problemáticas sociales en los territorios y busca mejorar la calidad de vida de las personas desde diversos ámbitos de intervención.

Dentro del desarrollo del tema se han detectado tres aspectos que requieren un análisis en mayor profundidad y el presente estudio pretende abordar; primero, con respecto a la implementación de estrategias de abordaje territorial, segundo, el desafío de la intersectorialidad y por último, lograr las transformaciones sociales en las comunidades desde sus territorios.

La estrategia de abordaje territorial, entendida como una herramienta de gestión que promueve la articulación entre los diferentes actores presentes en los territorios, tiene como propósito construir colectivamente soluciones integrales con base en las realidades de las

poblaciones diversas que habitan la ciudad y que contribuye a recuperar la confianza en la administración pública y fortalecer la corresponsabilidad ciudadana para con la ciudad.

El reto consiste en diseñar e implementar respuestas diferenciadas y armónicas con las particularidades de los territorios y sus habitantes, que reconozcan y fortalezcan sus potencialidades aprovechando al máximo los recursos existentes, ello permitirá superar las acciones institucionales que tienden a homogeneizar las problemáticas sociales.

Así las cosas, la perspectiva integradora de la Estrategia de Abordaje Territorial propicia la creación de sinergias y complementariedades entre las entidades públicas, privadas, la sociedad civil y el tercer sector, en beneficio del desarrollo humano de los ciudadanos del distrito capital, a través de la implementación integral y eficaz de las políticas públicas con un enfoque territorial.

EL ESTADO DEL ARTE

Abordar el territorio desde la implementación de las Políticas Públicas, requiere la definición de conceptos que sirvan de referencia para su comprensión, con ese propósito, Jolly (2002) economista Francés, doctorado en estudios sociales latinoamericanos y líder del grupo de investigación de políticas urbanas de la Universidad Javeriana en Bogotá, plantea desde “La escuela francesa de políticas públicas”, que la acción pública “se organiza alrededor de dos lógicas de regulación en las que cada una tiene su propia racionalidad: la lógica territorial y la lógica sectorial” (...), tiene que ver con “(...) dos dialécticas sociales bien diferentes” (...): la primera, “se refiere a una relación centro-periferia” (...) mientras la otra remite “a una dialéctica global-sectorial” (...).

La lógica territorial es una lógica horizontal, plana, multisectorial, no jerárquica que busca captar la totalidad social en un territorio dado. Al contrario, la lógica sectorial es vertical, unisectorial, jerárquica y no da cuenta de las interrelaciones entre sectores que existen en el ámbito local (Jolly, 2002).

El mismo autor sostiene que la lógica sectorial ha imperado en el ejercicio de la acción pública en la mayoría de países, sin embargo, los resultados de su aplicación han sido ineficaces pues no han logrado articular las demandas ciudadanas con los propósitos de las políticas públicas.

Finalizando el siglo XX, esta lógica sectorial es revisada y reconsiderada tanto en Europa como en América Latina. En Colombia, al igual que otros países de la región, inician procesos de descentralización y desconcentración buscando generar otras formas de relación entre el estado, el territorio y sus pobladores.

Dado el carácter híbrido del proceso de descentralización, Jolly (2002) considera que dicho proceso puede considerarse como un “momento” en la solución de un problema más que secular en Colombia: ¿cómo a la vez reglamentar el Territorio colombiano (con una lógica sectorial) y gobernar unos territorios (con una lógica territorial)?

La hipótesis que Jolly plantea como respuesta a esta pregunta fundamental es la siguiente: “eso es posible gracias a unas políticas públicas que combinan centralismo y descentralización, estas son unas políticas públicas con una lógica sectorial y otras con una lógica territorial”.

Celluci y Schejtman (2014), analistas y coordinadoras del Programa de Desarrollo Local del Centro de implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento - CIPPEC en la República de Argentina, plantean:

“La cercanía de los gobiernos locales con los ciudadanos brinda la oportunidad de disponer de herramientas específicas para promover el intercambio y generar una mayor participación en la cosa pública. Sin embargo, la cercanía no es suficiente para impulsar sinergias intersectoriales que promuevan el desarrollo local”.

En este sentido se hace fundamental que los gobiernos asuman nuevos roles que permitan favorecer procesos de desarrollo, vinculantes con otros sectores y actores del territorio, es precisamente este aspecto donde se puede evidenciar la relación con los postulados de Jolly sobre sectorialidad y territorialidad, ya que ambas posturas resaltan la importancia en las Políticas Públicas de recoger miradas sectoriales sin desconocer la realidad y actores del territorio; a partir de esto Celluci y Schejtman (2014) también establecen:

“Así, es necesario que los gobiernos municipales repiensen las maneras de gestionar lo público, generen espacios y coordinen estrategias para promover la participación de los diversos actores sociales que interactúan en la arena local. Concebir ámbitos para la articulación intersectorial es prioritario para los gobiernos locales, y la inclusión de actores tales como organizaciones de la sociedad civil, empresas presentes en el territorio, instituciones educativas de distintos niveles, instituciones de educación no formal, organizaciones barriales y de vecinos, entre otros, debe contemplar sus múltiples facetas: como usuarios de servicios, socios claves para diseñar, de manera participativa, e implementar políticas públicas locales, proveedores de productos o inversores”.

Estos elementos evidencian la importancia de la articulación de esfuerzos por alcanzar escenarios propicios para el desarrollo de las Políticas Públicas, articulación que no resulta sencilla, ya que responde a “un proceso complejo en el que interactúan diversos intereses, relaciones de poder, estrategias, incentivos y capacidades endógenas, entre otros factores”. (Celluci y Schejtman, 2014).

Efectivamente la intersectorialidad pretende alcanzar nuevas formas para promover su desarrollo y materialización, ante una realidad con crecientes demandas de grupos poblacionales diversos, que exigen bienes y servicios con calidad y oportunidad, acordes a la dimensión de sus necesidades; por lo tanto su intencionalidad es desarrollar e implementar procesos que contribuyan al entendimiento conjunto de las problemáticas del territorio y el

mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, a través de la construcción concertada de respuestas en los territorios con presupuestos adecuados y con la vinculación de los sectores del gobierno pertinentes (Gallego, Perdomo, Pardo y Suarez, 2011).

Cunill-Grau (2005) sostiene que cuando aludimos a la intersectorialidad en tanto relación entre distintos sectores gubernamentales, el foco cambia. Ya no es exclusivamente la mejora del desempeño en la provisión de servicios públicos lo que se tiene a la vista. Aunque el desempeño puede estar presente, la mirada aumenta su alcance y se coloca expresamente en la solución del problema que se busca enfrentar, advirtiendo que si el problema es multicausal, la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral. Esto significa que es la búsqueda de la integralidad en el abordaje de un determinado problema o situación social, lo que coloca en el centro la cuestión de la relación entre distintos sectores gubernamentales.

La intersectorialidad, desde esta última perspectiva, implica que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes. El supuesto es, pues, que si aspiramos a lograr, por ejemplo, el desarrollo integral de la primera infancia, no basta con que cada sector (salud, educación, entre otros.) haga lo que le corresponde de acuerdo con sus respectivos mandatos (proveer de cuidados a los niños para prevenir enfermedades, curarlos oportunamente, brindarles educación, entre otros.); no significa evitar que se produzcan redundancias entre ellos; implica que los sectores "se pongan de acuerdo" para actuar "conjuntamente" a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial.

Medina (2008), realiza aportes para la construcción de las categorías de análisis y de práctica social y política, a partir de la estrategia de GSI; brinda precisiones elementales frente a lo que deben significar palabras como gestión, integralidad, sujetos de derechos, participación, derecho; las condiciones que se debe garantizar para el desarrollo de la Gestión Social Integral enmarcados en tres tipos de aspectos:

1. Aspectos Estructurales: los componen un gobierno competente, íntegro y humano; una comunidad participativa con capacidad de decisión; un plan de desarrollo centrado en programas sociales; un sistema financiero y presupuestal organizado y debidamente

controlado por las comunidades; un sistema de seguridad solidario y un sistema jurídico y judicial eficaz.

2. Aspectos Humanos: Requiere de un nuevo tipo de ciudadano que se comporte como sujeto de derecho, sujeto social y sujeto político; requiere de un nuevo concepto de movilización social no solo reivindicativo, sino, gestor; requiere además, de un nuevo liderazgo social e institucional centrado en una concepción humanística de la gestión; y genera comunidades solidarias gestoras de su propio bienestar.

3. Aspectos Políticos: Se construye en el marco de regímenes democráticos en un estado social de derecho; establece unos nuevos criterios de la participación y la representatividad; genera espacios para la formulación de la política pública, planes de desarrollo y presupuestos participativos con las comunidades.

El autor también propone en el escenario de la GSI, “pasar de hacer diagnósticos a realizar lecturas de macrocontextos”, con el fin de reconocer el sinfín de realidades sociales, culturales y económicas, fundamentales para darle una mirada desde los determinantes sociales a las realidades territoriales, que no son ajenas a aspectos estructurales.

La estrategia, por un parte, es un modelo a través del cual se pretende articular las diferentes intervenciones y competencias institucionales para lograr una atención más integral de las poblaciones y, por otra, es un instrumento visor y recolector de información para generar re-lecturas más comprensivas e incluyentes de las realidades sociales de las comunidades en sus propios territorios (Medina, 2008).

Gallego, Perdomo, Pardo y Suarez (2011) plantean el contexto social, político y económico en Bogotá en los últimos 25 años, mostrando las diferentes características conceptuales y de implementación que ha tenido la gestión social integral. Las autoras basan particularmente su análisis en que la estrategia ha sido utilizada para la implementación de las políticas sociales, las cuales se han orientado al mejoramiento del bienestar de la población o al mejoramiento de la calidad de vida ante condiciones manifiestas de vulnerabilidad.

El concepto de pobreza fue uno de los parámetros de referencia para la construcción de la política social. Durante el año 2003, se destaca la pobreza como una situación marginal, percibida como insatisfacción de las necesidades básicas, como incapacidad social o como inhabilidad de los pobres para tener un mínimo de consumo, por tanto la pobreza se denota en

la periferia de la ciudad. El anterior enfoque hace que la política social se centre en el asistencialismo a esta población vulnerable, desconociendo posibles fallas estructurales de la sociedad.

Para el periodo 2004 – 2006, la pobreza se define como una situación estructural en la cual se cierran oportunidades a la población que se encuentra en esta condición, lo que conlleva a que desde la política social se dé especial atención, a través de asistencia social, a aquella población considerada vulnerable.

Argumentan las autoras que como consecuencia de lo anterior, la GSI mostró dos desarrollos en el periodo comprendido entre 2004 y 2007; uno enmarcado desde la participación comunitaria, en el cual la estrategia es utilizada como medio para acercar a las comunidades al ejercicio de gobernabilidad en la ejecución de las políticas sociales; el otro desarrollo es presentado como la posibilidad de hacer más eficiente la administración pública como mecanismo para erradicar la pobreza y la exclusión, en el marco de la descentralización del Distrito y la desconcentración de los servicios sociales, principalmente de la Secretaria Distrital de Integración Social, incorporando los conceptos de territorialidad y desarrollo local.

A partir del 2008, con la puesta en marcha del plan de desarrollo Bogotá Positiva, la pobreza es presentada como la vulneración masiva y total de los derechos y se busca el mejoramiento de la calidad de vida. La pobreza es presentada como una condición estructural de la sociedad y se debe abordar de forma sistémica; esta visión permite pasar de un enfoque de focalización de la población sujeto de las políticas sociales, paradigma predominante en el planteamiento de política social en el Distrito hasta 2007, a un enfoque de universalidad.

Precisamente frente a este abordaje, Lautier (2001), establece que las políticas públicas de carácter asistencial pueden tener dos lógicas, una de carácter populista y otra de carácter focalizadora, la primera plantea la Política enfocada en una adhesión emocional del pueblo a un sistema de gobierno, donde la asistencia social no deriva de la identificación de la necesidad o la vulnerabilidad, sino que se constituyen en “favores” del estado a sus “hijos”, es decir, el pueblo que los eligió; esta lógica desconoce la vulnerabilidad como elemento determinante de la población objeto de las acciones del gobierno, en oposición a la lógica focalizadora que establece una: “asistencia “focalizada” que se limita a la ayuda a los “focos

reales”, que “realmente” necesitan ayuda”. Estas lógicas plantean formas diferentes de abordar la vulnerabilidad en función del mejor uso de los recursos existentes.

Por otro lado Satriano (2006), establece que desde la mirada de la búsqueda de bienestar para las poblaciones más vulnerables, las políticas públicas, en el marco del modelo neoliberal, plantean “intervenciones focalizadas en las necesidades coyunturales y selectivas a pequeños grupos de población”, postura relacionada estrechamente con la lógica focalizadora que plantea Lautier, y en donde bajo este modelo de gobernabilidad, la intención que aflora es la utilización correcta de los recursos en los sectores o poblaciones más vulnerables.

Roth (2009) hace referencia al ciclo de las Políticas Públicas como el proceso para formular, implementar y evaluar las acciones del estado hacia grupos específicos de la población, donde la implementación, a la luz de la GSI, es un aspecto central de la estrategia, ya que en la medida que se logre su materialización frente a las necesidades de los territorios, se alcanzará un mayor impacto en las condiciones de bienestar de la población. Dar cuenta del ciclo de las políticas públicas como lo plantea el autor, donde la formulación se construya como un proceso de participación e incidencia política a partir de las necesidades más sentidas, permitirá superar parte de las desigualdades políticas, y resignificar el escenario de la participación comunitaria a través de los impactos que esta tenga en políticas con acciones que la hagan realidad y donde más allá de la formulación, la acción política comunitaria trascienda al seguimiento de la implementación y la evaluación de los logros. Por otro lado, estas políticas pueden de forma focalizada, atacar grandes desigualdades en áreas específicas e incidir más profundamente en la realidad, para cerrar las brechas y favorecer escenarios de justicia y equidad; sin embargo, las políticas deben integrar acciones no solo de asistencia social, sino también de generación de capacidades que pueden traducirse en funcionamientos que permitan un desarrollo y bienestar integral.

Este escenario conceptual que establece el sentido del accionar territorial, la importancia del trabajo intersectorial y el papel central de las políticas públicas en el agenciamiento de mejores condiciones de calidad de vida para la población, pretende servir de base para analizar el proceso de dichas políticas frente a la atención de la población vulnerable en el marco de la estrategia de Gestión Social Integral.

CONSIDERACIONES TEORICAS Y METODOLOGICAS

MARCO TEORICO

A partir de este Marco Teórico se pretende evidenciar como el enfoque de Desarrollo Humano y de Capacidades, además de conceptos asociados como la agencia, el empoderamiento y los funcionamientos, son el prisma conceptual a través del cual vamos a observar el fenómeno del trabajo intersectorial, que desde una estrategia como la GSI, aborda la realidad desde una perspectiva de enfoque territorial, resaltando el desarrollo humano local y los procesos de participación ciudadana, inherentes a esta mecánica territorial, que puedan trascender en condiciones de equidad, dignidad y calidad de vida para los habitantes en sus territorios.

Inicialmente la **perspectiva del desarrollo humano** considera a las personas agentes activos y participativos (Streeten, 1994) que buscan alcanzar un nivel de libertad en la medida que logren desarrollar sus capacidades para ejecutar funcionamientos valiosos que los conduzcan a un mayor bienestar y calidad de vida (Sen, 1996). Esta aproximación encuentra complementariedades significativas con el enfoque de derechos humanos, ya que comparten una visión y un propósito común: garantizar la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas en todas las sociedades (PNUD, 2000:1). En este sentido, el desarrollo humano se perfecciona en su vinculación con el triángulo formado por las nociones de ciudadanía, democracia y derechos humanos.

Según el informe del PNUD (2004), el desarrollo humano es un proceso para fortalecer las capacidades del ser humano y expandir las oportunidades de cada persona para alcanzar una vida respetable y valiosa, por lo que necesita como correlato una forma política que lo asegure: la democracia. Esta última se entiende, como un componente constitutivo del desarrollo humano (Sen, 2000) y su objetivo se centra en el bienestar ciudadano, esto es, el ejercicio colectivo de los derechos políticos, civiles y sociales. La ciudadanía, refiere al proceso y la adquisición individual de esos derechos (PNUD, 2010).

El Desarrollo Humano, se centra entonces en, “lo que hace que nuestra vida humana tenga valor”; valorar a las personas no implica desvalorar los ingresos económicos. El ingreso es un instrumento importante que faculta a las personas a realizar plenamente su potencial; sin embargo, el ingreso no lo es todo. El propósito del enfoque, es ampliar las opciones de las

personas, que estas se conviertan en agentes de su propia vida dentro de las comunidades; el desarrollo se basa en las libertades de las personas, entendidas estas, como oportunidades que la gente tiene para tomar decisiones y avanzar en los objetivos principales de sus vidas.

La GSI reconoce en el desarrollo humano un camino y un propósito que se constituye desde la capacidad de Agencia de los ciudadanos para alcanzar las metas que valora como importantes (Sen, 1999), esta capacidad de agencia está estrechamente relacionada con la participación efectiva en la toma de decisiones que afectan las condiciones de bienestar en el territorio; la agencia amplía el horizonte de sentido de las personas, llevándolos a estados de empoderamiento que les permite asumir su realidad, como dueños y profundos conocedores, tanto para exigir derechos y soluciones, como para proponerlas en el marco de la corresponsabilidad y la reflexividad crítica; este empoderamiento implica una amplia comprensión de la realidad, sustentada en la posibilidad de contar con las oportunidades para desarrollar capacidades, que a su vez incidan en una mejor agencia y un profundo empoderamiento.

Es precisamente la comprensión de la realidad y del lugar donde esta se hace material (el territorio), lo que favorece o dificulta el desarrollo de las capacidades y el ejercicio pleno de la libertad; el territorio, asociado al concepto de ciudades como Bogotá, Lima o Buenos Aires, establece la importancia de que este escenario favorezca el cumplimiento de los derechos, la participación, la dignidad y el disfrute (Deneulin, 2014); las ciudades, es decir, el territorio donde las personas habitan y se relacionan, deben potenciar y favorecer la igualdad y la inclusión a través de estrategias que permitan el desarrollo de las capacidades y un bienestar multidimensional, que se manifiesta en la garantía, promoción y conexidad de los derechos; en este aspecto, la GSI reconoce el papel del territorio como espacio y ámbito del desarrollo o de la pobreza, en función de las libertades que favorezca.

Basado en lo descrito anteriormente, el **enfoque Territorial** nos permite enfatizar en las capacidades locales y las potencialidades del territorio, ya que estas expresan la historia, los hábitos y las aspiraciones de una sociedad local particular. El contenido social de los territorios, radica en la construcción y movilización de los recursos territoriales, en el desarrollo de las capacidades de la población y en su articulación a procesos innovadores con una orientación sustentable. La capacidad de la población para construir y movilizar sus recursos, representa el potencial de desarrollo de un territorio; en Bogotá particularmente la

GSI permitió entender como las dinámicas territoriales de los cerros (oriente de Bogotá) asociadas a la segregación, difícil acceso y falta de servicios, potenciaba una mayor capacidad organizativa de las comunidades, en un escenario que en el imaginario perceptual y en la realidad tangible, favorecía la vulnerabilidad y la pobreza de sus habitantes.

El abordaje territorial tiene en cuenta la interacción de lo ambiental, lo económico, lo social, lo cultural y lo político institucional; la diversidad de actividades y sectores en los que se desempeña la población, además de las potencialidades en cuanto al capital humano (capacidades de las personas), el capital social (relaciones y redes que facilitan la gobernabilidad) y el capital natural (base de recursos naturales), son elementos fundamentales en la construcción de territorios generadores de bienestar; esto posibilita la transformación de las realidades complejas; precisamente la complejidad explica las condiciones del territorio como un tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones y determinaciones (Morin, 2011) y por lo tanto un tejido que se fortalece, en la medida en que las capacidades que se desarrollen y operen a través de funcionamientos valiosos, logren generar el desarrollo y las transformaciones que la GSI perseguía.

En el escenario de la complejidad del territorio, podemos articular el **enfoque de capacidades**, en términos de las posibilidades que el territorio ofrece para potenciar las capacidades, optimizar las libertades y favorecer condiciones de equidad, logrando así posibilidades reales de hacer y ser, en función de lo que tiene razones para ser valorado por el individuo (Sen, 2000).

Esto es primordial en el desarrollo humano local y las realidades sociales que se pretenden transformar; acá la participación de los ciudadanos juega un papel importante, porque serán ellos quienes decidan y definan que clase de territorio social quieren construir o llegar a tener. En este sentido los movimientos sociales configuran nuevas formas de territorialidad, tal como Zibeche (2008) lo menciona, estas formas alternativas están ligadas a la construcción de los sujetos y a las luchas y resistencias que estos despliegan, para alcanzar un desarrollo sostenible; esta nueva territorialidad, es uno de los aspectos que la GSI a través del protagonismo de sus pobladores, pretende alcanzar mediante la sinergia de actores que intersectorialmente, transformen su realidad y alcancen libertades reales. En este sentido la GSI favoreció capacidades que se pueden agrupar en tres categorías:

Capacidades de conocimiento empoderante, reconocer el territorio desde ejercicios de mapeo participativo para hacer conciencia de las problemáticas; Capacidades de comprensión y afectación de la realidad, agrupar, categorizar y entender las causas de los problemas, para establecer agendas y alianzas estratégicas; Capacidades de gestión y agencia de soluciones integrales, materializar las agendas en soluciones y procesos sociales con presencia y acompañamiento institucional, para transformar la realidad y hacer sostenibles esas transformaciones.

Estas capacidades basadas en la participación incidente y orientadas hacia el logro de la libertad, pretendían equipar a las comunidades de los territorios abordados con las herramientas para alcanzar el nivel de desarrollo deseable y valorado. Estas capacidades instaladas, asociadas al acompañamiento de la institucionalidad, requerían de una presencia del estado enmarcada no solo en la asistencia, sino en la articulación de esfuerzos y comunicación de las entidades, para operar de forma acorde a la complejidad de la realidad, es decir, operar no multisectorialmente, sino de forma intersectorial.

En lo referente al **modelo intersectorial** es necesario entonces, comenzar por reconocer que lo sectorial tiene distintos significados y, en consecuencia, también la noción de intersectorialidad. Uno de esos significados remite a especialidades del conocimiento que se expresan en el aparato gubernamental a través de la organización funcional por sectores, tales como educación, salud, agricultura, entre otros. La intersectorialidad en este caso, se refiere en primera instancia, a la relación entre diversos sectores gubernamentales.

La intersectorialidad implica, que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes, lo cual, es consecuente con la complejidad del espacio donde esas necesidades se materializan, el territorio, y donde enmarcados en la GSI, la articulación implica además el manejo óptimo de recursos, estos en muchos casos limitados para abordar integralmente los problemas derivados de las realidades específicas de los territorios; donde además la estrategia exigía, superar los celos y egoísmos institucionales, darle el protagonismo a la comunidad y sustentar las acciones desde el deber del estado como garante de derechos, y también trabajar de forma tal que se vea un solo gobierno con diferentes experticias y no varios gobiernos con limitaciones y jurisdicciones.

El quehacer interinstitucional con su carácter técnico y político, tiene su esencia en la promoción, garantía y restitución de derechos, que para el caso colombiano la constitución política, señala al estado social de derecho, como responsable de derechos fundamentales como la libertad y la igualdad, precisa el papel del estado como interventor, siempre que existan situaciones de inequidad que así lo requieran y es garantista de los derechos sociales, no solo por la inclusión de los mismos en su ordenamiento jurídico sino por orientar en la práctica la realización de acciones y la creación de instrumentos tendientes a su materialización.

En este sentido, el **enfoque de derechos** orienta la construcción de acciones y decisiones políticas, bajo los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad; en consecuencia, la política pública se plantea para el conjunto de la población. Es necesario precisar entonces, que aun cuando uno de los motivos para la adopción de una política pública, puede estar orientados a cambiar las condiciones de desigualdad e inequidad que vive un grupo o un sector de la población en específico, el conjunto de las decisiones y acciones para materializar las obligaciones estatales de garantía de derechos, involucran a toda la población. Su principal premisa es ver al individuo como sujeto de derechos y no como sujeto de necesidades, en este sentido la GSI propuso como herramienta de sistematización de las problemáticas y las acciones propuestas para superarlas, la matriz de derechos, con catorce de estos derechos (trabajo, educación, vivienda, ambiente, salud, recreación, desarrollo de la personalidad, alimentación, seguridad, justicia, participación, cultura, comunicación y seguridad económica), con el fin de poner explícitamente en la estrategia, la necesidad de dar cuenta, garantizar y en algunos casos restituir, los derechos considerados claves para el logro de la dignidad y el bienestar (Secretaría Distrital de Integración Social, 2009).

La realización de los derechos requiere de decisiones y acciones efectivas que den cuenta de las obligaciones del Estado en varios niveles y que comprometan a la vez, al conjunto de los actores de la sociedad en su aplicación y desarrollo; por consiguiente, entendemos la **política pública** como instrumento de orden político, que permiten orientar acciones y definir responsabilidades hacia el logro de un mismo propósito.

En la implementación de la GSI, la materialización de las políticas públicas es la esencia de la estrategia, ya que su impacto en la vida de las personas marca los avances en la

lucha contra la pobreza, el logro de condiciones de vida digna y la posibilidad de evidenciar el desarrollo humano en las transformaciones del territorio.

En este orden de ideas, las capacidades que se puedan desarrollar son el factor de sostenibilidad de estrategias como la GSI y de las mismas políticas públicas, ya que ofrecen la libertad de disfrutar y valorar los funcionamientos que hagan más satisfactoria la vida de un individuo. Una última consideración en la implementación de la GSI sobre la base de las políticas públicas y el ejercicio de la intersectorialidad, es que debe plantearse sobre su impacto el funcionamiento de las poblaciones, su grado de opcionalidad para decidir y valorar y las capacidades que les permiten alcanzar un nivel de desarrollo, lo más integral posible.

METODOLOGIA

La investigación recurre a métodos cualitativos centrándose en un estudio de caso y su tipo de diseño es interpretativo. Se utilizaron tres técnicas de investigación, las cuales se presentan a continuación:

1. El análisis documental de textos y datos secundarios; se realizó un análisis interpretativo a partir de los siguientes documentos:
 - Gestión Social Integral: Antecedentes y transformaciones: Un recorrido por su historia, Secretaria Distrital de Integración Social, Bogotá, 2011.
 - Modulo conceptual Caja de Herramientas, Gestión Social Integral, Alcaldía Mayor de Bogotá, Integración Social – Salud, Bogotá, 2009.
 - Gestión Social Integral: Estrategia de gestión pública para implementar las políticas. Balance de su implementación, Secretaria Distrital de Integración Social, Bogotá, 2011.
 - Dossier El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Revista Eutopía, Flacso Ecuador, 2010.
 - Presidencia de la Republica, Decreto 2482 de 2012, por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión, Bogotá, 2012.

- Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión; Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2012.
- Dossier Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: Un estudio en el Territorio Meio Oeste Contestado.

Estos documentos que son de carácter público y de fácil acceso, contribuyeron a plantear antecedentes teóricos-conceptuales vinculados al tema de investigación, por ende, todos estos aportaron un marco de experiencias que permitió una mayor aproximación al tema para ampliar la comprensión del problema.

2. La realización de análisis interpretativo de entrevistas en profundidad a informantes claves, predominantemente focalizadas y semiestructuradas para el análisis del caso en cuestión. La selección de informantes clave, incluye perfiles que pueden dar cuenta de la coordinación en el nivel político y operativo. En este sentido los interlocutores corresponden a las siguientes categorías: a) Líder Territorial de la estrategia de gestión social integral por parte de la Entidad; b) representante de sectores por parte de las Entidades en las mesas intersectoriales; c) representante de la comunidad integrante de la mesa territorial. La cantidad de informantes clave responde al criterio de saturación.

- Daniel Mora Ávila, líder territorial, Subdirección Local de Ciudad Bolívar, 2009-2012.
- Greys Cortes Daza, Coordinadora Operativa, Subdirección Local de Ciudad Bolívar, 2009-2012.
- Jorge Triviño, Líder social, participante de mesas territoriales.
- Elizabeth Perdomo, Referente Local del Sector Cultura, Secretaria de Cultura y Deporte, 2009-2012.

3. Para obtener información relevante de la comunidad beneficiada por la estrategia, los aciertos y desaciertos de la gestión social integral, sus alcances, límites y potencialidades, se realizó un análisis interpretativo con la técnica de Focus Group; La selección de los y las participantes estuvo de acuerdo a un trabajo previo realizado durante el periodo de Bogotá Positiva, donde estos mismos conocieron la experiencia

de la GSI, durante ejercicios de participación comunitaria en un contexto territorial, no solo en la localidad de Ciudad Bolívar.

El desarrollo del focus group se realizó en el territorio social denominado Montechuelo, el sábado 23 de junio de 2018; de 12 líderes convocados, participaron 7:

- Henry Colmenares, comunicador social, especialista en gerencia social, líder de procesos sociales en la localidad de Kennedy.
- Miguel Martínez, Sociólogo, líder comunitario distrital, participó en procesos de mesas territoriales en las localidades de Ciudad Bolívar, Puente Aranda, Antonio Nariño y Los Mártires.
- Doris Rubio, Administradora Pública, con especialización en gerencia social, lidera trabajo con colectivos de persona mayor en la localidad de Ciudad Bolívar.
- Mauricio Guzmán Mora, Licenciado en Ciencias Naturales y Medio Ambiente; lidera procesos ambientales comunitarios en la zona rural de la localidad de Ciudad Bolívar.
- Liliana Padilla, Licenciada en Educación preescolar, Especialista en Planeación Educativa y Planes de Desarrollo; trabaja con jóvenes vinculados a procesos de formación productiva en localidad de Ciudad Bolívar.
- Abel Duarte, Líder de procesos con población joven y comunidades LGBTI, participó en mesas territoriales en Ciudad Bolívar.
- Sandra Ávila, Administradora Pública, Especialista en Sistemas de Gestión, Magister en administración. Se desempeña como auditora líder en calidad, además de ser catedrática en temas políticos y de gestión organizacional de la Escuela Superior de Administración Pública; realizó investigación para su tesis de maestría en temas relacionados con la GSI.

La combinación de estas técnicas permite equilibrar las ventajas y desventajas de cada una de ellas para obtener una visión más amplia, al incluir la perspectiva de diversos actores, atendiendo a la complejidad del caso de estudio.

Además, permitieron describir y analizar el funcionamiento de la intersectorialidad, a nivel político y operativo; valorar la estrategia de Gestión Social Integral desde el enfoque de desarrollo humano y las transformaciones sociales que se pretenden generar en la ciudadanía; y comparar los ejes conceptuales y metodológicos del caso estudiado con los aspectos

centrales del Desarrollo Humano, en el marco del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, 2008-2012.

CRONOGRAMA

| Actividad | Abril | Mayo | Junio | Julio | Agosto | Septiembre | Octubre |
|---|--------------|-------------|--------------|--------------|---------------|-------------------|----------------|
| Recolección Bibliográfica | X | | | | | | |
| Estado del Arte | X | X | | | | | |
| Marco Teórico | X | X | | | | | |
| Objetivos | X | X | X | | | | |
| Análisis documental de textos y datos secundarios | | | X | X | | | |
| Entrevistas | | X | | | | | |
| Focus Group | | | X | | | | |
| Análisis de los Instrumentos | | | | X | X | X | |
| Conclusiones y entrega de la tesis | | | | | | | X |

RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

EL CASO DE LA GESTION SOCIAL INTEGRAL, BOGOTA 2008-2012

Sobre el estudio de caso (Contexto y descripción)

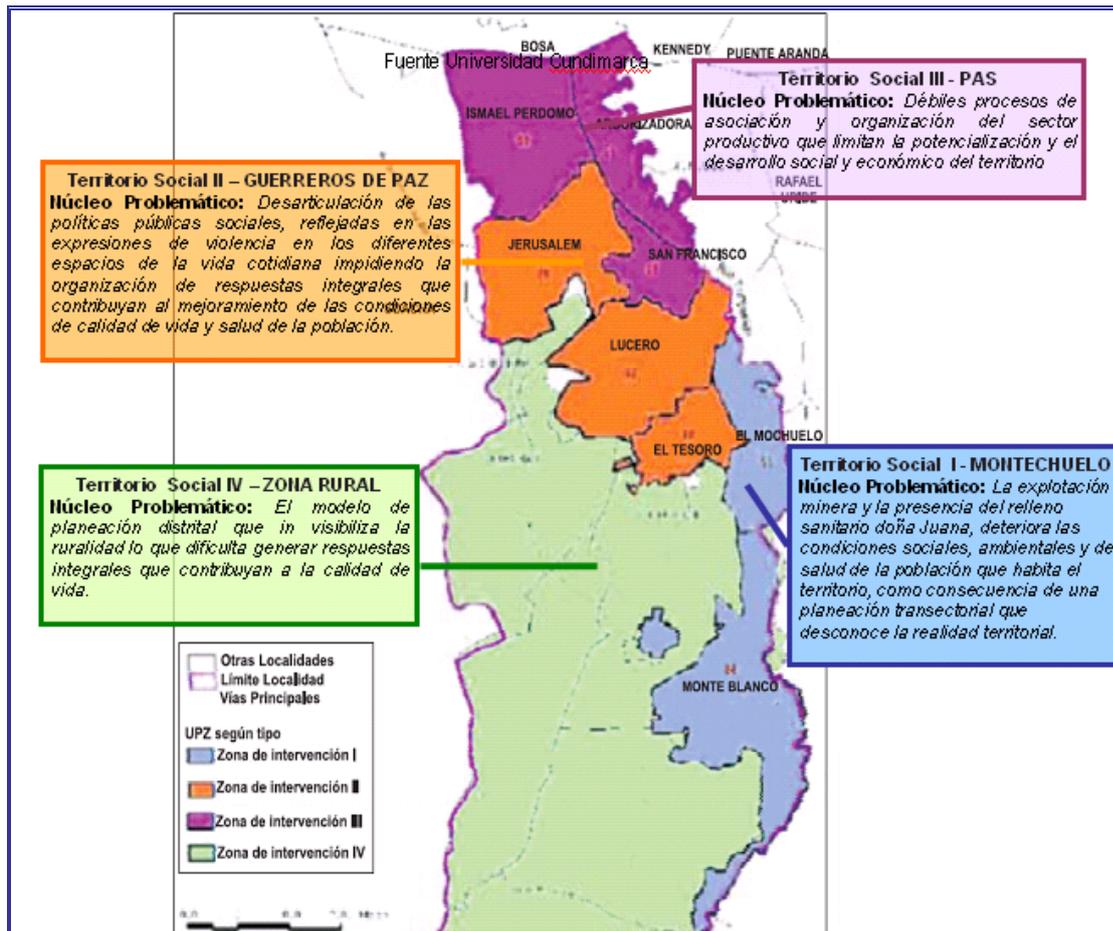
La experiencia de la gestión social integral como una estrategia que busca reconocer las realidades de la población que habita en territorios, implementando modelos para promover la participación ciudadana, la organización social y mejorar la eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos a través de la coordinación intersectorial, es necesario resaltar y ser estudiado; es por ello, que el caso estudiado se centra en la experiencia del ejercicio adelantado en la Localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá, entre los años 2008 al 2012.

La localidad de Ciudad Bolívar está ubicada en el sur de Bogotá y representa el 27% del área total de la ciudad, es la primera localidad en extensión total territorial (22.920 hectáreas), la primera en extensión de área rural y posee 219 hectáreas de suelo de expansión. El desarrollo de la misma es informal y no planeado, su origen es de personas y comunidades en condición de desplazamiento, algunos en pobreza extrema, con bajo nivel educativo y con costumbres y extracción campesina, no siempre armónicas con las dinámicas de la ciudad; son personas de diferentes lugares del país, lo que ha construido una localidad con actitudes y prácticas sociales pluriculturales e incluso pluriétnicas, que definen una dinámica de población diversa.

En el proceso de implementación de la estrategia de Gestión Social Integral - GSI en la Localidad de Ciudad Bolívar, inicialmente partió por la definición de cuatro territorios, y en cada uno se desarrollaron cuatro momentos que consistieron en lo siguiente:

Fase 1: SENSIBILIZACIÓN Y CONSENSO PARA EL DESARROLLO DE LA GSI; en donde se identificaron actores institucionales y sociales para establecer acuerdos en el desarrollo de la estrategia, se definieron y caracterizaron los territorios, se conformaron los equipos transectoriales y territoriales y finalmente se empezó el proceso de incidencia en el territorio.

Fase 2: LA LECTURA DE LAS NECESIDADES SOCIALES; estableciendo los principales problemas y necesidades de cada territorio a través de la conformación de mesas territoriales y comenzó el proceso de definición y acuerdos por territorio.



Mapa de Núcleos problemáticos por territorio Social;

Fuente: Hospital Vista Hermosa ESE I Nivel. 2011

Fase 3: DISEÑO INTEGRAL DE RESPUESTAS; la principal acción se centró en el ajuste de la oferta sectorial, la definición de perfiles para las posibles respuestas y la construcción de una matriz de respuestas por territorio.

Fase 4: GESTIÓN SOCIAL NECESARIA; fase que determinó el impacto y utilidad de la implementación de la estrategia, parte de su realización consistió en lograr que los insumos y productos de las mesas territoriales consolidados por territorio, sean parte de la orientación y operatividad de la instancia normada de coordinación del gobierno local llamado Consejo Local de Gobierno y suministrar la información territorial para instalar en la agenda pública y política, en la Instancia de representación política llamada Junta Administradora Local - JAL.

Este proceso Local de implementación de la GSI tuvo inmerso en su dinámica los componentes de la estrategia, que consolidaban el resultado buscado: el territorio, como

escenario social y político, el trabajo intersectorial, la participación decisoria en las políticas públicas, el desarrollo de capacidades y el Presupuesto necesario con participación social.

La GSI se convirtió en un ejercicio social que aportó a la transformación de las intervenciones institucionales directamente en el territorio y especialmente en la forma de trabajo coordinado entre los sectores; en el proceso de concertación intersectorial y la interlocución con el tercer sector, la comunidad y la empresa privada, logrando potenciar el trabajo constante de los sectores de Salud, Cultura, Integración y Gobierno, para conceptualizar y orientar el proceso desde las mesas territoriales y transectoriales; este trabajo en comisiones intersectoriales permitió la consolidación de información y construcción de un importante producto y resultado, la consolidación de una matriz “Plan de acción Transectorial Local”, que definió las acciones por sector y planteó acciones intersectoriales.

Además, durante el proceso de concertación y construcción de acciones conjuntas intersectoriales, se estableció la articulación temática y funcional con las agendas de instancias locales de participación como lo eran, comités operativos, el Consejo Local de Política Social-CLOPS y la Comisión Local Intersectorial de Participación- CLIP; de la misma manera se logró incluir en la agenda política de la Junta Administradora Local de Ciudad Bolívar.

Las categorías claves para cumplir objetivos (análisis de técnicas de investigación)

Resultado de la aplicación de las entrevistas y de la realización del focus group, el análisis de la información suministrada planteo para la investigación, una serie de categorías que permitieron valorar el resultado de la implementación de la GSI en la Localidad en términos de incidencia y de la misma manera señalar reflexiones en torno a estos ejercicios participativos en función del desarrollo humano.

EMPODERAMIENTO: El proceso de participación tanto de las comunidades como de funcionarios de las Entidades, generó niveles de apropiación y empoderamiento; desde la ciudadanía en términos de reconocimiento de sus propias necesidades y potencialidades, con la posibilidad de la concertación para priorizar y proponer soluciones con un marco señalado como Política Pública; de la misma manera los funcionarios lograron con la práctica de la estrategia acercarse a las zonas y entender las particularidades de necesidades y ponerlas en la

proyección de soluciones conjuntas encaminadas a transformación de realidades desde el desarrollo humano.

DIALOGO SOCIAL: la estrategia permitió identificar y potenciar la necesidad desde el Estado, representado en los funcionarios de las entidades que conforman la administración distrital, en la apertura a la interlocución directa con las comunidades, reconocimiento de realidades sociales y señalando las falencias de la planeación institucional a la hora de aterrizar acciones en los territorios, sin tener en cuenta las necesidades reales; al punto de permitir de manera organizada el trabajo coordinado en agendas e intervenciones en las zonas y con las comunidades de manera interinstitucional. Igualmente, las comunidades en ese dialogo social con la institucionalidad, lograron fortalecer conocimientos del territorio a través de metodologías de investigación social como la cartografía, y proyectaron su comunicación con el estado desde el lenguaje técnico para colocar necesidades y priorizaciones en la agenda política e institucional.

TERRITORIALIZACION: En términos del aprendizaje con la GSI para lo local, fue la importancia de reconocer el territorio, tanto desde la óptica comunitaria, dimensionando la importancia de leer el entorno como un espacio complejo y con un entramado de relaciones que superan la necesidad individual y potencia los intereses colectivos.

Y tal vez la mayor falencia y debilidad para el quehacer institucional fue el determinante de no tener territorialización de presupuestos para responder a la demanda de necesidades e intereses que el ejercicio de implementación de la estrategia GSI propició, la escala de pasar de lo Local al Territorio e inclusive al microterritorio, con descripciones claras y cercanas de necesidades y potencialidades no empataron con proyectos de inversión o metas de la institucionalidad.

VOLUNTAD POLÍTICA: Un posible resultado de la estrategia GSI, según respuestas e indagaciones de la investigación giran alrededor de la importancia de la transformación de realidades, mejoramiento de calidad de vida y desarrollo de capacidades y competencias, tanto para la ciudadanía como para las Entidades, factores necesarios que deben contar con el interés y la decisión de los niveles políticos, institucionales y del orden gubernamental; procesos de intersectorialidad y desarrollo humano quedan cortos si no se cuenta en el ejercicio de las fases de las políticas sociales, con la voluntad política para

incluir aportes de comunidades empoderadas; las concertaciones de diálogos sociales, la territorialización de necesidades, intereses y potencialidades, en la decisión traducida en planes de desarrollo y proyectos de inversión.

La relación Desarrollo humano- Políticas públicas- intersectorialidad (acercamiento a resultados)

La investigación del caso estudiado permitió definir una serie de límites y potencialidades que en el marco de la intersectorialidad señala caminos para procesos de desarrollo humano, en el marco de las políticas públicas. La investigación presenta a manera de **decálogo** los resultados reflexivos de la investigación:

1. Debe existir relación específica entre las estrategias de planeación y gestión pública, según periodos administrativos de gobiernos con los planes de acción de las políticas públicas y los proyectos de inversión formulados.
2. Modelos de planeación y gestión pública que no son aterrizados al enfoque del territorio, limitan la posibilidad de negociación entre Estado y Ciudadanía.
3. Estrategias de gestión como la GSI, permiten en términos de desarrollo humano, establecer transferencia de conocimiento metodológico a comunidades para llegar a posibles acciones de empoderamiento.
4. Escenarios de participación social que son creados y validados en común acuerdo entre Estado y Ciudadanía, tienen mayor posibilidad de sostenibilidad y proyección para la transformación de realidades sociales.
5. El desarrollo humano, como apuesta que atraviesa conceptualmente diferentes enfoques, se queda corto cuando su dialogo no es visible en los procesos prácticos de la planeación institucional.
6. La intersectorialidad, en la estrategia es visible solo en su primer momento: la coordinación de agendas y acciones Institucionales, con la debilidad de depender de la postura personal y disposición del funcionario de turno.
7. La mayor posibilidad de que la intersectorialidad sea una acción detonante de procesos de desarrollo humano y transformaciones de realidades en el territorio, se

centra en la formulación conjunta de planes de acción tanto para las políticas públicas como para los proyectos de inversión.

8. Voluntad y agenda política, pueden ser la diferencia para la adopción de acciones intersectoriales, que trascienden políticas públicas y se concentran en procesos de desarrollo humano con mayor integralidad y complejidad, como lo requiere el territorio.
9. La dinámica de establecer espacios de trabajo conjunto, institución y ciudadanía, (mesas territoriales) permite en términos de desarrollo humano e intersectorialidad, la detección de nuevos liderazgos sociales y un dialogo especializado entre los dos actores, que parte del reconocimiento de diagnósticos y la proyección de soluciones.
10. La participación ciudadana consciente y la preparación con voluntad de la institucionalidad de manera coordinada, puede permitir en términos de intervención del territorio, procesos de desarrollo humano encaminados a la superación de condiciones de vulnerabilidad y entornos críticos de convivencia; la estrategia GSI fue un piloto de lo posible.

CONCLUSIONES

El Desarrollo Humano desde la mirada de Sen (2000), evidencia que más allá de indicadores económicos que hablen de ingresos, productos y tasas, este requiere de la materialización de servicios y bienes que de forma equitativa lleguen a las personas que más los necesitan. En ese orden, si se lograra una adecuada y lógica articulación entre los sectores de una administración, los cuales tienen acciones conjuntas y compartidas dentro de una misma política pública, repercutirá positivamente en la superación de vulnerabilidades y posibilitará el cierre de brechas en la garantía de derechos.

Tomando como punto de partida la anterior idea se presentan las siguientes conclusiones:

1. La Gestión Social Integral como estrategia, permitió realizar acercamientos territoriales de la institucionalidad con las múltiples realidades locales que viven los ciudadanos del Distrito Capital. Esto facilitó presentar avances en la construcción de formas de abordaje a problemáticas complejas, evidenciadas en los diferentes ejercicios de cartografía social, en la búsqueda de la garantía de los derechos y el mejoramiento de la calidad de vida. La incorporación de la estrategia al interior de los sectores, principalmente en la SDIS, dio la posibilidad de generar cambios en las formas de prestar tanto los servicios sociales como la definición de proyectos y programas.
2. Se debe de presentar un cambio desde los modelos de planeación y el modelo de gestión, para que la intersectorialidad pueda ser viable en todos los momentos de la implementación de la estrategia territorial; para que logremos garantizar verdaderas transformaciones sociales que impacten el desarrollo humano de los ciudadanos, se deben realizar formulaciones conjuntas de los planes de acción de las políticas y definición de presupuestos.
3. El hecho de contar con una política pública no garantiza la superación de la vulnerabilidad. La participación y el acompañamiento de los ciudadanos en sus propios procesos de definición e identificación del territorio son claves, generando acuerdos que se materializan en los mismos territorios donde ellos interactúan, ponen de manifiesto problemáticas para finalmente concretarse en la política en sí y el desarrollo en las capacidades y libertades de las personas individualmente y de las comunidades, de manera colectiva; así se logrará establecer la posibilidad para

proveer oportunidades, disminuir riesgos asociados a la inobservancia de derechos y favorecer un desarrollo integral en la población.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Celluci, M., & Schejtman, L. (16 de Mayo de 2014). *Bastion Digital*. REcuperado el 18 de octubre de 2016. Obtenido de <http://ar.bastiondigital.com/notas/articular-para-el-desarrollo-local>
- Cunill Grau, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política Social, Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*. Washington D.C.
- Deneulin, s. (2014). *Crear Ciudades más justas para la vida: Una Combinación del Derecho a la Ciudad y el Enfoque de las Capacidades*. In A.L. Suárez. A. Mitchell and E. Departamento Nacional de Planeación (2012), *Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación*. Bogotá.
- Dossier. (2010). El Desarrollo Local: ¿Territorializar políticas o generar políticas territoriales? *Eutopia, Flacso Ecuador*.
- Francois Jolly, J. (02 de Noviembre de 2012). *La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización, Recuperado el 04 de noviembre de 2016 Dirección General Servicio Civil Costa Rica*. Obtenido de <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/jollyjea.pdf>
- Francois Jolly, J. (2002). *Lo Público y local: Gobernancia y Políticas Públicas*. Bogotá.
- Lautier, B. (sep - dic, 2001). *Las políticas sociales en América Latina: protestas Metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo*. Universidad de Guadalajara: Espiral , Vol VII.
- Medina Gallego, C. y. (2008). *La Gestión Pública Participativa en el Contexto de la Gestión Social Integral*. Universidad Nacional de Colombia: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Morin, E. (2011). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.
- Roth Deubel, A. (2009). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Satriano, C. (2006). Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales. *Revista Mad 15*, 60-73.
- SDIS, Secretaria de Integración Social (2009). *Construyendo la Ciudad de Derechos. Alcaldía Mayor de Bogotá*.

- SDIS, Secretaria de Integración Social (2009). *El sector de Integración Social y la Política del Distrito*. Bogotá.
- SDIS, Secretaria de Integración Social (2009). *Modulo Conceptual Caja de Herramientas, Gestión Social Integral, Alcaldía Mayor de Bogotá*. Bogotá.
- SDIS, Secretaria de Integración Social (2011). *Antecedentes y transformaciones: Un recorrido por su historia*. Bogotá.
- SDIS, Secretaria de Integración Social (2011). *Gestión Social Integral: Estrategia de gestión pública para implementar las políticas. Balance de su implementación*. Bogotá.
- SDIS, Secretaria de Integración Social (2011). *Orientaciones en el proceso de formulación e implementación políticas*. Bogotá.
- SDIS, Secretaria de Integración Social (2012). *Dialogos de participación ciudadana, Alcaldía Mayor de Bogotá*. Bogotá.
- SDIS, Secretaria de Integración Social (2012). *Plan estrategico Tejiendo Territorios de Integración Social 2012-2016 Bogotá*.
- Sen, Amartya (1996). *Capacidad y bienestar*. Obtenido de http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/sen-capacidad_y_bienestar.htm
- Sen, Amartya (1999). *Desarrollo y Libertad*. New York: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (2000). *Los Fines y los Medios del Desarrollo, Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Planeta Argentina.
- Sen, Amartya, & Nusbaum, M. c. (1996). *La Calidad de Vida, ed. FCE*. Mexico (1993 Quality of Life, Oxford University Press).
- Streeten, Paul (1994). Human Development: Means and ends. *The American Economic Review*, 84 (2), 232-7.
- Tecchi, A. (2015). Ideas, Intereses e Instituciones en la Política de Desarrollo Territorial Brasileña: Un estudio en el territorio Meio Oeste Contestado. *Iconos 53, Universidad Federal rural do Rios de Janeiro*.
- Zibechi, Raúl (2008). *América Latina: periferias urbanas, territorios en resistencia*. Bogotá: Ediciones desde abajo.