



ANEXO

**METODOLOGÍA PARA INCORPORAR
LOS ENFOQUES POBLACIONAL-
DIFERENCIAL Y DE GÉNERO EN
INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN
DISTRITAL**

**Secretaría Distrital de Planeación
2021**

Equipo redactor

Secretaría Distrital de Planeación

Subsecretaría de Planeación Territorial

Subsecretaría de Planeación Socioeconómica

Dirección de Equidad y Políticas Poblacionales

Dirección de Diversidad Sexual

Dirección de Políticas Sectoriales

Subsecretaría de Planeación de la Inversión

Dirección de Programación y Seguimiento a la Inversión

Dirección de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local

Secretaría Distrital de la Mujer

Dirección de Derechos y Diseño de Política

Dirección de Enfoque Diferencial

Revisado

Comisión Intersectorial Diferencial-Poblacional del Distrito Capital

2021

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1. MARCO CONCEPTUAL	5
2. CATEGORÍAS DE LOS ENFOQUES POBLACIONAL-DIFERENCIAL Y DE GÉNERO	13
2.1 Género	14
2.2 Sexo	14
2.3 Orientación sexual	15
2.4 Identidad de género	15
2.5 Etario.....	16
2.6 Étnico	18
2.7 Fenómeno de habitabilidad en calle	20
2.8 Discapacidad	21
2.9 Poblaciones rurales.....	22
2.10 Víctima del conflicto armado	24
2.11 Personas desplazadas transfronterizas.....	24
2.12 Relación de parentesco/afecto	25
3. METODOLOGÍA Y LINEAMIENTOS PARA INCORPORAR LOS ENFOQUES POBLACIONAL-DIFERENCIAL Y DE GÉNERO EN INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN	27
3.1 Ventajas de una planeación diferencial e incluyente	27
3.2 Estrategias para la incorporación de los enfoques poblacional-diferencial y de género en los instrumentos de planeación	28
3.3 Pasos a tener en cuenta para la incorporación de los enfoques poblacional- diferencial y de género en los instrumentos de planeación	32
8. GLOSARIO	43

INTRODUCCIÓN

Para el Distrito Capital resulta de vital importancia la implementación de los enfoques poblacional – diferencial y de género en sus instrumentos de planeación, a fin de poder garantizar el goce efectivo de los derechos de los sectores poblacionales históricamente discriminados, excluidos y empobrecidos.

De esta manera y con el fin de lograr el desarrollo de acciones institucionales que promueven la inclusión e integración social, que aporten a la construcción de una Bogotá donde todas las personas se reconozcan, respeten y vivan a plenitud sus derechos en armonía con la ciudad, se hace necesario el desarrollo de una metodología que permita la incorporación de los enfoques poblacional-diferencial y de género en los diferentes instrumentos de planeación de la ciudad. Este documento presenta dicha metodología, la cual contiene un conjunto de procedimientos que orientarán a la Administración Distrital (sectores y localidades) en la formulación de iniciativas y propuestas de acción a fin de ser incorporados en los instrumentos de planeación.

La metodología propuesta aquí busca que las acciones tendientes a incorporar los enfoque permitan identificar, reconocer, visibilizar y disponer de mediciones¹ estandarizadas a fin de identificar y atender situaciones de desigualdad derivadas de las particularidades de los diferentes grupos poblacionales y sectores sociales. A su vez, dichas acciones deben apuntar, de manera progresiva, a la superación de la discriminación, segregación y violencias que subsisten en la ciudad frente a estos grupos diferenciales poblacionales y a los sectores sociales diversos.

Incorporar los enfoques poblacional-diferencial y de género en instrumentos de planeación es una labor que deben desarrollar las diferentes entidades del orden distrital y local en consonancia con la normatividad distrital, nacional a internacional, por lo que la metodología se convierte en un instrumento orientador y de obligatorio cumplimiento para todas las personas responsables de la formulación, seguimiento y monitoreo de los diferentes instrumentos de planeación.

Lo anterior, por cuanto la planeación de la ciudad debe incorporar los enfoques poblacional-diferencial y de género además de atender los compromisos del orden internacional como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, políticas públicas poblacionales y sectoriales, planes de ordenamiento territorial, planeación participativa, y planeación de la inversión del orden nacional y distritales. La incorporación de los diferentes enfoques permitirá la materialización de acciones que contribuyan a la garantía de derechos de las personas en razón a sus diferencias y diversidad y contribuirá a una gestión pública más eficiente.

¹ Secretaría Distrital de Planeación. Estándares estadísticos para la incorporación del enfoque poblacional-diferencial e interseccional en la producción y difusión de las estadísticas del Distrito Capital. Tomado de <http://www.sdp.gov.co/micrositios/plan-estadistico-distrital/documentos>

1. MARCO CONCEPTUAL

Para estos lineamientos, se acoge el enfoque basado en los derechos humanos, el enfoque poblacional-diferencial y el enfoque de género, los cuales permiten avanzar en el logro de la garantía del ejercicio pleno de derechos para las personas entendiendo sus diferencias y diversidad.

Los derechos humanos son atributos inherentes a las personas que garantizan el ejercicio de la autonomía, el bienestar y la integridad física y moral en condiciones de igualdad. El **enfoque² basado en los derechos humanos³** tiene como objetivo, “integrar en las prácticas del desarrollo, los principios éticos y legales inherentes a los derechos humanos”⁴. Parte de entender que, para el ejercicio del poder por parte de los sectores excluidos, es fundamental reconocer su condición de sujetos titulares de derechos de obligatorio cumplimiento por parte del Estado.

El objetivo fundamental del enfoque basado en derechos humanos, es proporcionar un marco referencial para el desarrollo de políticas que garanticen de forma progresiva los derechos de las personas, más allá de las necesidades, en la perspectiva no solo de su satisfacción, sino desde una mirada más amplia que busca una garantía para la vida libre y plena en sociedad.

De acuerdo con lo estipulado por la Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital en los lineamientos distritales para la aplicación del enfoque diferencial de 2013, el enfoque de derechos humanos se debe entender como⁵:

- “Una manera de interpretar y analizar la realidad de los seres humanos a partir de su reconocimiento como titulares de derechos”.
- “Una apuesta que fija la mirada en el desarrollo humano a partir del ejercicio de derechos”.

² Los enfoques se entienden como la forma de dirigir la atención o el interés hacia un asunto para lograr una mayor comprensión de las realidades, situaciones y necesidades sociales, que permita dar respuestas pertinentes por parte del Estado. Permiten la re-significación de los procesos propios de la gestión institucional para que la toma de decisiones tenga una mirada integral y sistémica de la realidad.

De acuerdo a lo anterior, el abordaje de los enfoques será comprendido bajo los derechos humanos.

³ Los derechos humanos suponen un tratamiento igualitario, es decir, que nadie debe tener menores oportunidades. De ahí que la igualdad como fundamento de los derechos humanos nos permite reflexionar desde las dimensiones, del “*igual valor humano, la no discriminación, la admisión de la diversidad y la autonomía de la libertad*” (García, 2008, p.39). El enfoque de DDHH es la sombrilla que recoge todos los enfoques de aproximación de realidades, situaciones y necesidades sociales.

⁴Lineamientos Distritales para la aplicación de enfoque diferencial Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital -CIPO (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013).

⁵ Ibídem

- “Una forma de abordar las realidades sociales profundizando en las causas del incumplimiento de los derechos, el trato desigual y la discriminación”.
- “Una postura política que parte de entender el desarrollo humano desde la realización de derechos y no simplemente desde la identificación y satisfacción de necesidades”.
- “Una mirada que transforma la concepción de individuo como receptor pasivo a una que lo considera sujeto de derechos capaz de reconocer sus potencialidades y ser partícipe de sus propios desarrollos”.
- “Una propuesta de planificación social enfocada en la creación de condiciones y orientación de acciones que mediante la igualdad de oportunidades y la erradicación de la discriminación de cualquier índole permitan que todos y todas puedan ejercer sus derechos a plenitud”.

Lo anterior está estrechamente vinculado con que los derechos se garantizan en el marco del principio de universalidad, reconociendo la dignidad y la igualdad que todos los individuos poseen hacia el ejercicio de derechos humanos, civiles, políticos, y de disfrute de los beneficios del desarrollo, independientemente de sus de sus orígenes, en donde habitan, quienes sean, así como de sus condiciones, situaciones o características particulares. En este sentido, se identifica que las brechas en la garantía de derechos, y por ende la división y desigualdad entre los géneros y grupos poblacionales se expresan en el territorio.

El territorio es un espacio socialmente construido en el cual sus habitantes se identifican y realizan la mayor parte de su vida social, económica y política. Corresponde, además, a un espacio geográfico, en algunos casos delimitado política y administrativamente, donde confluyen un conjunto de relaciones sociales, una historia común, una identidad y diversidad cultural y étnica, con instituciones y estructuras ecológicas y productivas, determinadas.

Es decir, el territorio más allá de un espacio geográfico, se configura como un lugar donde convergen una complejidad de dinámicas entre las poblaciones que lo habitan y las características propias de este. Es así como, tanto el territorio configura los sujetos que lo habitan y lo transitan, como las poblaciones modifican los territorios con sus deseos, conflictos y posibilidades, ubicando límites que enmarcan una territorialidad, una apropiación, significación y dominio, que, por supuesto, entraña unas disputas por parte de los diversos habitantes y su forma de entender, ver, dominar y construir ese territorio.

De igual manera, en el acuerdo de paz entre el gobierno nacional y la guerrilla FARC - EP en noviembre de 2016, se señala dentro de la reforma rural integral que:

“(se) concibe el territorio rural como un escenario socio-histórico con diversidad social y cultural, en el que las comunidades —hombres y mujeres— desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-rural”

Por lo tanto, el territorio indistintamente de que sea rural o urbano, no solo es un escenario, sino un elemento clave en las transformaciones de las brechas de desigualdad y exclusión, al reconocer que las condiciones de vida y bienestar de las personas y los grupos sociales dependen de las condiciones de los territorios y viceversa. Es importante comprender que “la vida humana no es posible sin territorio, tampoco sería posible el ejercicio de los derechos humanos sin el territorio, pues este, es soporte y contenido de fenómenos y relaciones socioculturales”.

Bajo este entendido, el diseño de intervenciones y de las políticas públicas en los diferentes niveles, debe adecuarse a las especificidades que en materia de violación o garantía de los derechos se dan en los territorios. Entendidos estos como espacios geográficos de confluencia social y económica, tanto urbanos y rurales. Para ello, se propone trabajar desde el **enfoque territorial**, entendido como: “El planteamiento de políticas, planes, programas y proyectos con orientación integral y diferenciada, basada en el reconocimiento de relaciones entre las diferentes dimensiones del territorio, poblacional, espacial, económica, social, ambiental e institucional, y de los atributos específicos de cada región o ámbito territorial”⁶.

El enfoque territorial, presenta implicaciones directas a los modelos de políticas públicas pues pasa de una visión de planeación o intervención por zonas o de forma sectorial del territorio, a una visión multidimensional, que se debe entender como la capacidad de interacción entre lo político, lo ambiental, lo económico, lo social, lo cultural y lo institucional en el territorio.

Uno de los principales beneficios que el enfoque territorial incorpora, está asociado a la construcción social que permea cada territorio y el ejercicio de los derechos, puesto que son los actores sociales quienes poseen derechos, relaciones, conocimiento y acción sobre el territorio; en consecuencia, construyen y determinan tanto sus particularidades como conflictividades. Por ende, existe para ellos una responsabilidad implícita individual y colectiva sobre la garantía de derechos para quienes lo habitan. Es aquí, donde el enfoque territorial promueve una visión de transversalización de estos actores, que trascienda en el tiempo al uso de enfoques diferenciados, que ahora resultan necesarios en la protección de aquellos que han sido marginados, vulnerados y marcados por las brechas asociadas a los fenómenos y relaciones socioculturales entre los grupos y sectores de la sociedad.

Para abordar y garantizar la incorporación de los enfoques poblacional-diferencial y de género en instrumentos de planeación, es necesario comprender sus definiciones y alcance para el Distrito Capital y su correlación con los derechos humanos y el territorio.

El **enfoque poblacional** tiene los siguientes configurantes:

⁶ El enfoque territorial en políticas públicas (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, pág. 19)

- Centra su atención en los seres humanos con sus características individuales y colectivas desde la integralidad e interseccionalidad.
- Se conecta con el reconocimiento de características que se comparten entre diferentes poblaciones relacionadas con sus creencias, sus formas de vivir, modo, usos o costumbres de vidas de pensar, de ser, y de ver la realidad y su relación con la desigualdad para generar un actuar mucho más equitativo.
- Establece categorización de particularidades por grupo etario, situación social, condición, diversidad y/o identidad.
- Genera dispositivos, canales, actuaciones que se encaminan a dar respuesta que satisfagan demandas o necesidades de la población o que garanticen la vida, el desarrollo, el bienestar y la felicidad de las personas en una lógica de desarrollo humano.
- Retoma disciplinas como la demografía, la sociología, la antropología, la economía, la historia, la geografía, la biología y la psicología, entre otras, en la comprensión de las personas y sus contextos.
- Es un marco de referencia fundamentado en un conjunto de valores y principios armonizados con el enfoque de derechos humanos.
- Identifica rasgos e inequidades en común en la consolidación de acciones que incrementen el impacto y fortalezcan la efectividad de las políticas públicas al identificar los atributos específicos para la materialización del goce efectivo de los derechos en determinadas poblaciones.
- Es un medio para que las administraciones entiendan las necesidades, características, las personas que habitan los determinados territorios o espacios de la sociedad⁷.

El enfoque diferencial “permite comprender la compleja realidad social y realizar acciones que contribuyan a eliminar todas las formas de discriminación y segregación social, como su nombre lo indica este enfoque reconoce la diferencia como punto de partida para implementar políticas públicas orientadas a la garantía de los derechos de la población en oposición a aquellas que pretenden homogeneizar en función de un modelo de desarrollo imperante”⁸ y contribuyendo al cierre de brechas fomentando la superación de la desigualdad y tomando como referente desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) “que nadie se quede atrás”.

⁷ Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, pág. 15).

⁸Lineamientos Distritales para la aplicación de enfoque diferencial CIPO. Alcaldía Mayor de Bogotá (2013).

En el marco de la jurisprudencia se ha enfatizado que el enfoque diferencial está encaminado a propiciar que personas históricamente discriminadas⁹ y de especial protección constitucional puedan en términos de igualdad acceder, usar y disfrutar de los bienes y servicios de la sociedad. En resumen, el enfoque diferencial:

- Realiza acciones para la supresión de las inequidades, discriminación y exclusión social.
- Actúa a favor del reconocimiento de las diferencias de los seres humanos.
- Reconoce que las particularidades y necesidades específicas de las personas o colectivos requieren respuestas institucionales diferenciales.
- Supone la identificación y diagnóstico de situaciones o problemas específicos para grupos poblacionales o sectores sociales.
- Permite definir acciones afirmativas, entendidas como políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos , ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social , cultural o económico que lo afectan; o bien para lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tenga mayor representación¹⁰.

El enfoque diferencial, a su vez tiene algunos desarrollos conceptuales:

Enfoque diferencial para las mujeres	Es una herramienta que reconoce que existen grupos y personas que han sido históricamente discriminados debido a su pertenencia étnica o racial, edad, orientación sexual, identidad de género, creencia religiosa, ubicación geográfica, discapacidad, situación socioeconómica, o de la intersección de diversos sistemas de discriminación que, como el racismo, el capacitismo, el clasismo, la homofobia, la transfobia, la xenofobia y la intolerancia religiosa, impiden el acceso a las oportunidades en igualdad de condiciones. Este tipo de discriminación se sustenta en imaginarios, estereotipos, prejuicios y comportamientos contruidos social y culturalmente, que impiden la garantía plena de derechos. Su fin es hacer ajustes a la oferta institucional para garantizar adecuadamente el acceso a los bienes y servicios reconociendo las particularidades y especificidades de los
--------------------------------------	--

⁹ El enfoque diferencial para las mujeres tiene como fin “hacer ajustes a la oferta institucional para garantizar adecuadamente el acceso a los bienes y servicios reconociendo las particularidades y especificidades de los distintos grupos sociales o personas, en el cual las mujeres tienen una mayor afectación” (Secretaría Distrital de la Mujer, 2021, pág. 5).

¹⁰ Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, pág. 18)

	distintos grupos sociales o personas, en el cual las mujeres tienen una mayor afectación ¹¹
Enfoque diferencial étnico	“Destaca las necesidades diferenciales de atención y de protección que deben tener en cuenta las políticas públicas y que deben reflejarse en su implementación. En particular hace una lectura de las realidades específicas de las poblaciones e individuos de estos grupos con el fin de hacer visible sus particularidades que se expresan en su cosmovisión, cultura, origen, raza e identidad étnica, para atenderlas y a la vez transformar las situaciones de inequidad, discriminación y vulneración de los derechos, en particular de sus derechos culturales” ¹²
Enfoque Diferencial en discapacidad	Se define como “la inclusión en las políticas públicas de medidas efectivas para asegurar que se adelanten acciones ajustadas a las características particulares de las personas o grupos poblacionales, tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos acorde con necesidades de protección propias y específicas” ¹³

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos consultados a nivel Distrital y Nacional

Desde los **enfoques poblacional-diferencial** se analizan diferencialmente las necesidades y se definen intervenciones dirigidas a garantizar la igualdad, la equidad, y no discriminación a partir del reconocimiento de la diversidad por etapa de ciclo vital, en razón de dinámicas demográficas, culturales, políticas, económicas, de género y etnia particulares, vulnerabilidades a causa de condiciones como, la discapacidad, situaciones sociales como el desplazamiento, y situaciones sociopolíticas como el conflicto armado y de esta manera, reconocer a Bogotá rural y urbana como un territorio diverso "donde habitan múltiples grupos poblacionales y sectores sociales, que son iguales en derechos al resto de los habitantes de la ciudad"¹⁴.

Por su parte, el **enfoque de género** “se entiende como una herramienta de análisis para visibilizar y observar las diferencias, asimetrías y desigualdades, producto de las relaciones

¹¹Concepto tomado del documento de Lineamientos para la estrategia de transversalización de los enfoques de género y diferencial para las mujeres en el Distrito Capital (Secretaría Distrital de la Mujer, 2021, pág. 5)

¹² Concepto tomado del documento de Lineamientos Distritales para la aplicación de enfoque diferencial (Alcaldía mayor de Bogotá, 2013, pág. 28)

¹³ Concepto tomado de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 citada en el proceso de actualización de la Política Pública de Discapacidad de Bogotá.

¹⁴Resolución 1344 del 2018. Por la cual se define y adopta la metodología para incorporar el enfoque poblacional-diferencial en los proyectos de inversión. Secretaría Distrital de Planeación (2018).

de género, para promover acciones y orientar recursos económicos para superar esas desigualdades. Permite observar que las situaciones sociales se viven de manera distintas [entre las personas], que a su vez tienen unas implicaciones diferentes cuando se cruza con la edad, la pertenencia étnico-racial, la identidad, la orientación de género y otros atributos”¹⁵.

Uno de estos elementos que atraviesa el desarrollo de los derechos de las personas es el territorio. El **enfoque territorial** tiene una correlación con el cumplimiento del poblacional-diferencial y de género al promover “una visión sistémica y multidimensional de la gestión del desarrollo, que responde a la complejidad de las dinámicas que determinan las condiciones de vida de las poblaciones (...)”¹⁶. Es importante comprender que “la vida no es posible sin territorio, tampoco sería posible el desarrollo de los derechos humanos sin el territorio, pues este, es soporte o contenidos de fenómenos y relaciones sociales. El territorio es el espacio dentro del cual tienen lugar las relaciones socioculturales”¹⁷ de los diferentes grupos poblacionales y sectores sociales.

Entender que los “enfoques son una oportunidad para el fortalecimiento de la gestión pública, en la que se amplían los grados de flexibilidad y niveles de apertura y adaptación a cambios y nuevas realidades”¹⁸, permite analizar y comprender que las personas pueden estar intersectadas por multiplicidad de características o dimensiones de forma simultánea que pueden incidir o no en su desarrollo.

Interseccionalidad

"Es una herramienta de análisis que reconoce que los sujetos están atravesados por distintos sistemas de opresión sexo/género; raza/racionalización/racismo; etnicidad; clase; edad; entre otros por lo que se necesita brindar una atención integral, y de protección, promoción y defensa de los derechos teniendo en cuenta la multidimensionalidad de los sujetos de las políticas públicas"¹⁹.

Considerando que en una misma persona puede reconocerse en dos o más características basadas en su sexo, edad, pertenencia étnica, discapacidad,

¹⁵ Lineamientos para la estrategia de transversalización de los enfoques de género y diferencial para mujeres en el Distrito Capital (Secretaría Distrital de la Mujer, 2021).

¹⁶ Concepto tomado de Lineamientos Distritales para la Aplicación del enfoque diferencial (Alcaldía mayor de Bogotá, 2013, pág. 39)

¹⁷ El enfoque territorial en políticas públicas (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, pág. 19)

¹⁸ Guía de formulación e implementación de políticas públicas del Distrito (Secretaría Distrital de Planeación, 2017)

¹⁹ Resolución 1344 del 2018. Por la cual se define y adopta la metodología para incorporar el enfoque poblacional-diferencial en los proyectos de inversión (Secretaría Distrital de Planeación, 2018)

ubicación urbana o rural, género, orientación sexual e identidad de género, habitabilidad en calle, víctimas del conflicto armado (reincorporadas, desmovilizadas y reinsertadas), ruralidad, migración, mendicidad, entre otras situaciones condiciones, situaciones y posiciones se hace necesario el desarrollo de procesos analíticos desde la interseccionalidad a fin de garantizar acciones públicas más efectivas y la eficiencia de la inversión pública".

La interseccionalidad es una perspectiva que aborda cómo una persona podría vivir múltiples discriminaciones y opresiones; ayuda a entender la manera en que conjuntos diferentes de identidades influyen sobre el acceso que se pueda tener a derechos y oportunidades²⁰.

Se destaca entonces, la necesidad e importancia de su aplicación de manera complementaria con los enfoques poblacional-diferencial y de género, pues permite y facilita la incorporación y transversalización de estos enfoques tanto en el diseño, análisis y seguimiento en instrumentos como las políticas públicas, entre otros²¹.

La incorporación de estos enfoques en los instrumentos de planeación permite una mejor comprensión de la realidad de las personas, previniendo o disminuyendo que sean víctimas de múltiples formas de violencia, discriminación o exclusión que inciden en el ejercicio pleno de sus derechos y que en ese sentido, requieren el cumplimiento de las funciones del Estado y su función de ser garante de derechos para implementar acciones que cierren brechas de inequidad y desigualdad, y se permita el logro progresivo de la igualdad real en derechos de las personas excluidas.

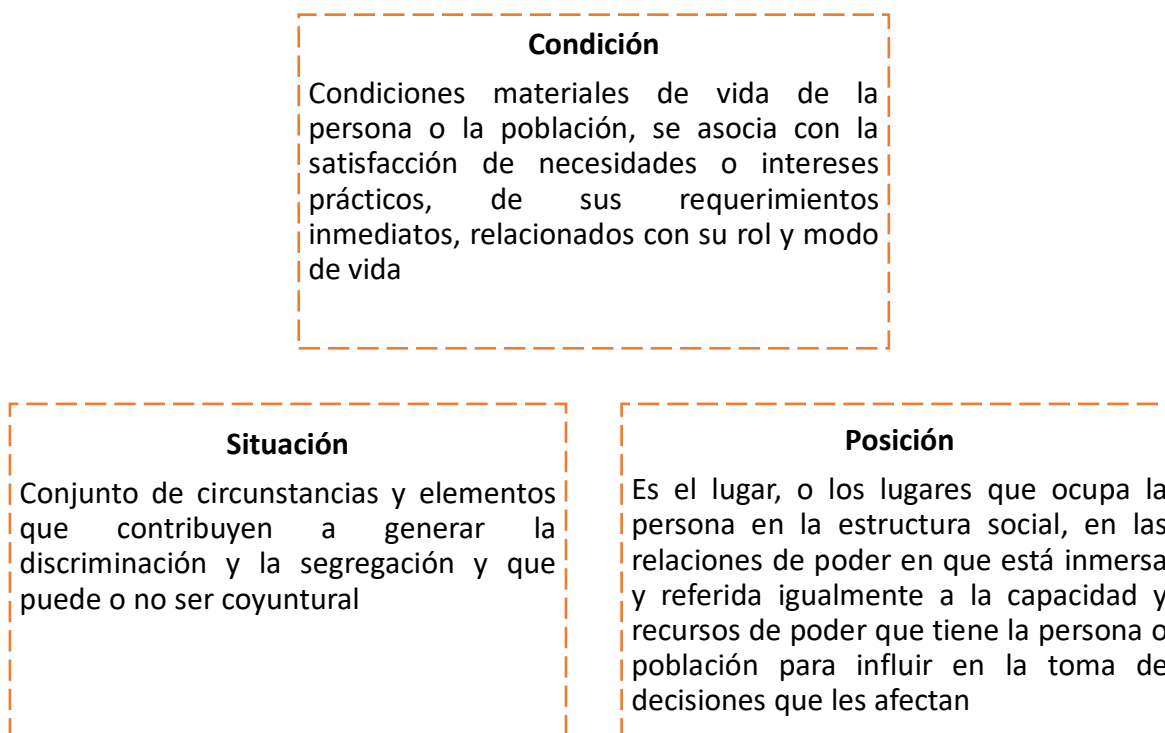
²⁰La interseccionalidad es una herramienta para la justicia de género y la justicia económica (AWID, 2004, pág. 1)

²¹ En el campo estadístico, la interseccionalidad se concibe, además, como un enfoque que resalta que el género, la clase social, la etnia, entre otras categorías sociales, lejos de ser “naturales” o “biológicas”, se construyen socialmente y se interrelacionan. Según la Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional del DANE, se concibe como un enfoque metodológico “propio para ver, que es necesario visibilizar y atender a las formas de discriminación cruzadas y, en concreto, es necesario promover el uso de datos desglosados para mostrar dinámicas interseccionales y su relación con la distribución del bienestar en la sociedad”. Disponible en <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/guia-inclusion-enfoque-diferencias-intersecciones-produccion-estadistica-SEN.pdf>.

2. CATEGORÍAS DE LOS ENFOQUES POBLACIONAL-DIFERENCIAL Y DE GÉNERO²²

Las categorías se han configurado con acentos y desarrollos específicos que evidencian las múltiples realidades y “otorgan significados a luchas políticas, sociales y culturales con resultados distintos y en sí mismos constituyen cuerpos de estudio e intervención”²³

El enfoque poblacional-diferencial y de género contribuye en la lucha contra la discriminación, pues permite comprender las personas o grupos sociales pueden tener necesidades diferentes en razón a sus particularidades, diferencias y diversidad, y que además, están atravesadas por condiciones, situaciones y/o posiciones que pueden afectar el ejercicio de sus derechos²⁴.



Fuente: Elaboración propia a partir de Lineamientos Distritales para la aplicación del enfoque diferencial 2017.

²²Las categorías expuestas hacen parte de los lineamientos y orientaciones técnicas vigentes para la incorporación de los enfoques poblacional-diferencial y de género, sin embargo, y de acuerdo a nuevas definiciones que desarrolle el Distrito, deberán tomarse siempre como referencia los más recientes y vigentes según sea el caso.

²³Lineamientos Distritales para la aplicación de enfoque diferencial CIDPO. Alcaldía Mayor de Bogotá (2013).

²⁴Ibidem

Para aplicar los enfoques poblacional-diferencial y de género es necesario comprender que la condición, situación o posición de una persona, grupo poblacional o sector social ayuda a identificar donde “radican las diferencias, las razones de la discriminación y generar acciones que posibiliten su transformación”²⁵ y que junto con las categorías y subcategorías de los enfoques poblacional-diferencial y de género, contribuyen a la estructuración, formulación e implementación de instrumentos de la planeación que responden a las necesidades particulares y diferenciales mediante el desarrollo de análisis más completos de la realidad, identificación de barreras de acceso a la oferta institucional y tomando acciones que permitan avanzar en la garantía y restablecimiento de derechos.

A continuación se presentan las categorías de los enfoques poblacional-diferencial y de género a tener en cuenta dentro de la estructuración, formulación e implementación de los instrumentos de la planeación en la ciudad, las cuales están basadas en orientaciones a nivel internacional la Agenda 2030 “Objetivos de Desarrollo Sostenibles”, a nivel nacional los Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales del Departamento Nacional de Planeación²⁶, a nivel Distrital los Lineamientos Distritales para la aplicación del enfoque diferencial, las orientaciones de las diferentes políticas públicas, mujeres cabezas de familia, entre otros.

2.1 Género

“Es una categoría que se refiere a la construcción social y cultural que determina roles, conductas, atributos y oportunidades diferenciadas entre hombres y mujeres. Esta categoría establece relaciones desiguales de poder y de distribución de recursos (sociales, culturales, económicos, políticos) tanto en la vida pública como privada, a través de roles, estereotipos, lugares y posiciones, que se asignan a las mujeres en desventaja de los hombres”²⁷.

2.2 Sexo

Categoría asociada desde la perspectiva biológica como “las características genéticas, endocrinas y morfológicas del cuerpo. Las categorías utilizadas para clasificar estas

²⁵ Condición, posición o situación de los grupos poblacionales y sectores sociales como elementos de análisis para los enfoques (Alcaldía mayor de Bogotá, 2013).

²⁶ Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales (DNP, 2016).

²⁷ Lineamientos para la estrategia de transversalización de los enfoques de género y diferencial para las mujeres en el Distrito Capital (Secretaría Distrital de la Mujer, 2021, pág. 4)

características en los seres humanos son hombre, mujer e intersexual. Como subcategorías de análisis se encuentra; hombre, mujer y personas intersexuales²⁸.

2.3 Orientación sexual

Categoría de análisis que se refiere a la “dirección del deseo erótico y afectivo entre las personas”²⁹. Desde la orientación se identifican las personas homosexuales, heterosexuales, bisexuales. Como subcategorías de análisis se encuentra; heterosexual, homosexual (lesbiana y gay) y bisexual.

Subcategorías	Definición
Heterosexual	Personas que sienten deseo afectivo y erótico por personas de sexo - género distinto al propio.
Homosexual	Personas que sienten deseo afectivo y erótico por personas de sexo - género igual al propio (lesbiana mujer que materializa su deseo erótico-afectivo con otra mujer y Gay hombre que materializa su deseo erótico-afectivo con otro hombre)
Bisexual	Personas que sienten deseo afectivo y erótico hacia personas de sexo - género igual o diferente al propio.

Fuente: Elaboración propia a partir de Diccionario LGBTI de la SDP

2.4 Identidad de género

La identidad es la construcción cultural que se genera en el marco de las relaciones sociales mediante la que se definen los atributos de los individuos y los colectivos que marcan la diferencia entre lo propio y lo diferente en un proceso permanente de construcción subjetiva, intersubjetiva y socio-cultural. La identidad de género se construye a partir de la identificación que una persona tiene de sí misma como **masculina**, como **femenina** o como **transgénero**. Los factores culturales, sociales y psicológicos contribuyen al establecimiento de la identidad de género por lo tanto no es una condición de nacimiento.

Conceptos	Definición
Transgénero	Persona que se ubica o transita entre lo masculino y lo femenino. Esta categoría integra a las llamadas personas transformistas, travestis, transexuales, entre otras.

²⁸ Una persona intersexual es aquella que presenta caracteres sexuales primarios y secundarios de ambos sexos, que no cabe dentro de las ideas culturales de hombre y mujer.

A fin de incorporar definiciones que permitan en términos estadísticos la comparabilidad entre sexo y género, es necesario revisar su definición en el documento de Estándares estadísticos para la incorporación del enfoque poblacional-diferencial e interseccional en la producción y difusión de las estadísticas del Distrito Capital disponible en <http://www.sdp.gov.co/micrositios/plan-estadistico-distrital/documentos>.

²⁹ Diccionario LGBTI, (SDP, s/a).

Transformista	Personas que asumen de forma esporádica y en situaciones específicas vestimentas, ademanes y roles tanto masculinos como femeninos en el ámbito de lo social, cultural o político.
Travesti	Persona que hace uso de prendas y reproduce roles y ademanes asociados al género opuesto al que se le asignó socialmente, de una manera más permanente. La identidad travesti en Latinoamérica es una apuesta social y política de la construcción trans. Las travestis femeninas en Colombia a diferencia de otras construcciones de paralelismo trans aceptan o asumen la genitalidad o sexo asignado al nacer, sus apuestas de construcción están en función del género, de la feminidad o lo que perciben o sienten que debe ser lo femenino.
Transexual³⁰	Persona que asume un género que no corresponde al que se le asignó socialmente. En el caso de la transexualidad de masculino a femenino siente un sentido de pertenencia al sexo biológico opuesto (Al ser o estar siendo Mujer), no hay apropiación de la genitalidad o sexo asignado al nacer y generalmente pueden devenir o devienen en procesos de reasignación sexual parciales o totales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Diccionario LGBTI de la SDP

2.5 Etario

Comprende las relaciones entre las vidas individuales y los cambios sociales; en donde en primer lugar aparecen los roles que están definidos según la edad simple en años cumplidos y en segundo las respuestas individuales que se producen ante las fuerzas sociales, mediante la comprensión de las vulnerabilidades y oportunidades en las diferentes etapas del desarrollo humano.

Una forma de agrupar estas relaciones se le conoce como *grupos etarios*, cuyo propósito es analizar la situación de las personas en razón a su edad y aspectos relacionados con desarrollo biológico, psicológico, emocional y social “que determina sus necesidades particulares, sus expectativas, etc. Formula acciones que contribuyan al ejercicio pleno de

³⁰ Con el fin de facilitar mediciones y lograr comparaciones de información dentro de la categoría transgénero están contempladas transformista, travesti, transexual (mujer trans, hombre trans).

su ciudadanía en condiciones de igualdad, propiciando su pleno desarrollo atendiendo a sus capacidades y potencialidades propias de su edad”³¹

Etario	Definición
Primera infancia	Las personas entre los entre los 0 y 5 años cumplidos “establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano”.
Infancia	Las personas entre los 6 a 11 años asimilan y traducen la información que “les rodea, la socialización y su comprensión emocional; la identidad de género y su construcción social y cultural de estereotipos y roles; los cambios fisiológicos, la exploración sexual, el desarrollo de la autonomía y la búsqueda de la independencia; la aceptación y reconocimiento social; las relaciones democráticas o no con sus padres/madres o figuras adultas de autoridad, entre otros, son aspectos en permanente movimiento, transversalizados por las oportunidades o la falta de ellas para su desarrollo”.
Adolescencia	Las personas que se encuentran entre los 12 a 18 años viven un “periodo marcado por el distanciamiento afectivo con los padres; explora diferentes imágenes para expresarse y para que lo reconozcan en la sociedad, así mismo diversos roles de adultos. Socializa con pares de diferente sexo e inicia actividad sexual con quien se identifica como su pareja sexual. Se fascina por la capacidad de pensar diferente y el descubrir la abstracción de nuevos conceptos. El riesgo de vincularse a actividades colectivas que suplan su necesidad de encontrar identidad y reconocimiento social y cultural es mayor durante esta etapa”
Juventud	Personas que se encuentran entre los 14 y 28 años que transitan de la niñez a la condición adulta, durante el cual se producen cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales, que varían de acuerdo con el género, la etnia y el territorio, y que requieren una atención especial por tratarse de una

³¹Lineamientos Distritales para la aplicación de enfoque diferencial CIPO. Alcaldía Mayor de Bogotá (2013).

	<p>etapa de la vida donde se forma y consolida la personalidad, la adquisición de conocimientos, la seguridad personal y la proyección al futuro.</p> <p>Las juventudes son “el segmento poblacional construido socioculturalmente y que alude a unas prácticas, relaciones, estéticas y características que se construyen y son atribuidas socialmente. Esta construcción se desarrolla de manera individual y colectiva por esta población, en relación con la sociedad. Es además un momento vital donde se están consolidando las capacidades físicas, intelectuales y morales”.</p>
Adultez	<p>Personas que se encuentran entre los 29 a 59 años y que están caracterizadas por la “ampliación de las responsabilidades, la autonomía y las realizaciones, producto de un proceso de construcción histórico, social y cultural, en el que se espera que los sujetos a través de sus aprendizajes, experiencias y desarrollo de potencialidades logren la capacidad de agencia para sostener, mantener o transformar realidades individuales y colectivas”</p> <p>En el caso de las personas entre 29 a 45 años se les reconoce como adultos jóvenes y entre los 46 a 59 años como adultos maduros.</p>
Vejez	<p>Es considerada con última etapa de la vida y aquí se encuentran las personas mayores de 60 años y más.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Lineamientos Distritales para la aplicación de enfoque diferencial y políticas públicas distritales Enfoque diferencial étnico.

2.6 Étnico

Esta categoría “orienta la actuación estatal a partir del análisis de las prácticas de subordinación y exclusión vividas por las personas y pueblos Indígenas, Raizal, Rrom, Palenqueros y Afrodescendientes”. Se refiere al reconocimiento y existencia grupos étnicos, quienes se les considera sujetos de especial protección constitucional de acuerdo a los artículos 7, 8 y 13 de la Constitución Política de Colombia. Permite un “análisis, reconocimiento, respeto y garantía de los derechos individuales y colectivos de todos los grupos étnicos existentes en el país, haciendo énfasis en la igualdad de oportunidades

desde la diferencia, la diversidad y la no discriminación”³². Una vez la persona reconoce su pertenencia étnica, puede categorizarse en un grupo étnico³³.

Visibiliza y es fuente de información para el reconocimiento de la diversidad poblacional de la ciudad, contribuyendo al diseño de acciones para la realización de los derechos que se reconocen en los siguientes grupos:

Étnico	Definición ³⁴
Negro(a)	“Persona quien por su identidad se autoreconoce como perteneciente o miembro de poblaciones o comunidades negras ya sea por su cultura y/o rasgos físicos”
Afrodescendiente, afrocolombiano/a	“Persona quien por su identidad es o se autoreconoce como descendiente de antepasados africanos, por su cultura o rasgos físicos”
Indígena	“Persona quien por su identidad es o se autorreconoce como descendiente de los pueblos originarios de América o amerindios”
Palenquero(a) de San Basilio	“Persona afrodescendiente que pertenece a la población de San Basilio de Palenque y que tiene características culturales propias en las que se destaca su lengua bantú, mezcla del español y dialectos africanos”

³²Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales. Departamento Nacional de Planeación (2016).

³³ Se entiende como una comunidad que no solo comparte una ascendencia común sino además costumbres, territorio, creencias, cosmovisión, noción idiomática o dialectal y simbólica. (Alcaldía mayor de Bogotá, 2013)

³⁴Cada concepto es individual respecto a los miembros que pertenecen a un grupo étnico y han sido tomadas literalmente del documento Estándares estadísticos para la incorporación del enfoque poblacional diferencial e interseccional en la producción y difusión de las estadísticas del Distrito Capital (Secretaría Distrital de Planeación, 2020)

Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	“Persona quien se autorreconoce por sus características triétnicas distintivas afro-anglo-caribeñas, como identidad, valores, lengua, usos y costumbres propias de la población originaria del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”
Gitano(a) o Rrom	“Persona que por su identidad es o se autorreconoce descendiente de las tradiciones de pueblos gitanos llegados al continente americano”

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Estadístico Distrital SDP

2.7 Fenómeno de habitabilidad en calle

La Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle³⁵, parte de la Ley 1641 de 2013 en donde se establece los lineamientos para la formulación de la política y se definen los conceptos entorno al fenómeno de la habitabilidad en calle. A continuación, se presentan algunos conceptos asociados al fenómeno y a tener en cuenta para el abordaje de esta categoría basados en la política Distrital y los consensos conceptuales del decreto del Plan Nacional de la política. A continuación se presentan algunos conceptos asociados al fenómeno y a tener en cuenta para el abordaje de esta categoría basados en la política Distrital y los consensos conceptuales del proyecto de decreto del Plan Nacional de la Política.

- **Habitante de la calle:** Persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria y, que ha roto vínculos con su entorno familiar.
- **Personas en calle:** aquellas que “hacen de la calle el escenario propio para su supervivencia, alternan el trabajo en la calle, la casa y la escuela, es decir, cuentan con un espacio privado diferente de la calle donde residen, sea la casa de su familia, la habitación de una residencia o un hotel” (Barrios, Góngora y Suárez, 2006).
- **Personas en riesgo de habitar la calle:** aquellas cuyo contexto se caracteriza por la presencia de factores predisponentes para la vida en calle que son los estructurales, es decir, aquellos que determinan desigualdades para el ejercicio de derechos

³⁵ Esta política constituye el conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos y herramientas que orientarán las acciones del Estado colombiano en la búsqueda de garantizar, promover, proteger y restablecer los derechos de las personas habitantes de la calle, con el propósito de lograr su rehabilitación y su inclusión social

sociales, económicos, políticos y culturales que generan condiciones individuales y sociales de riesgo para la habitancia en calle, y precipitantes de la vida en calle que son los coyunturales que se relacionan con aspectos contextuales y biográficos que agudizan el riesgo. Los factores precipitantes unidos a los predisponentes incrementan exponencialmente el riesgo de habitar la calle (MSPS, 2015).

- **Habitabilidad en calle:** Hace referencia a las sinergias relacionales entre los habitantes de la calle y la ciudadanía en general; incluye la lectura de factores causales tanto estructurales como individuales.
- **Calle:** Lugar que los habitantes de la calle toman como su residencia habitual y que no cumple con la totalidad de los elementos para solventar las necesidades básicas de un ser humano.

2.8 Discapacidad

Enmarcado en la Ley estatutaria 1618 de 2013 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad” y el Decreto 558 de 2015, se busca garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, que define: “aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”. La discapacidad puede entenderse como el resultado de una “relación dinámica de la persona con los entornos políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales donde encuentra limitaciones o barreras para su desempeño y participación en las actividades de la vida diaria en estos entornos”³⁶.

Tipos de discapacidad	Definición
Física	Restricción o ausencia de una estructura del sistema osteomuscular o del sistema nervioso central, que se manifiesta con limitaciones en el movimiento.
Auditiva	Alteraciones en las estructuras o funciones del sistema auditivo y del lenguaje, manifestándose en limitaciones de las actividades relacionadas con la comunicación y el lenguaje.

³⁶Decreto 470 de 2007. Por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital.

Visual	Agudeza visual de 20/400 en el mejor ojo, con la mejor corrección y con una disminución del campo visual igual o menor a 10%, contemplando los diferentes tipos de pérdida visual, según los grados de disminución visual, y que se manifiesta en limitación para las actividades relacionadas con el uso de la visión.
Cognitiva	Presencia de alteraciones en las funciones mentales o estructuras del sistema nervioso, encontrándose limitaciones principalmente en la ejecución de actividades de aprendizaje y aplicación del conocimiento.
Psicosocial o mental	Presencia de alteraciones en las funciones mentales o estructuras del sistema nervioso, observándose perturbaciones en el comportamiento y limitación, principalmente en la ejecución de actividades de interacción y relaciones personales de la vida comunitaria, social o cívica
Múltiple	Alteración en dos o más funciones o estructuras corporales, lo que hace que de igual forma se limiten en la ejecución de diversas actividades.
Sordoceguera	Deficiencia auditiva y visual que ocasiona serios problemas en la comunicación, acceso a información, orientación y movilidad. Requiere de servicios especializados para su desarrollo e integración social.

Fuente: Elaboración propia a partir del marco normativo vigente y avances de la Política Pública Distrital.

2.9 Poblaciones rurales

Esta categoría busca visibilizar y reconocer la población vulnerable que habitan lo rural. A continuación, se presentan unas subcategorías de análisis:

Poblaciones rurales	Definición
Campesino (a)	<p>“Sujeto” intercultural, que se identifica como tal; involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo³⁷.</p> <p>Paralelamente a esta definición se desprenden cuatro dimensiones analíticas -territorial, cultural, económica y política- que configuran unos puntos cardinales desde los cuales se puede entender y abordar el mundo campesino³⁸.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La dimensión territorial se evidencia en la tenencia y uso de la tierra, la relación con la naturaleza, el vínculo rural-urbano, el conflicto interno y el desplazamiento forzado. - La dimensión cultural, se vincula a todas aquellas prácticas y formas de expresión asociadas con memorias, prácticas, tradiciones y formas de identificación. - La dimensión económica hace referencia al autoconsumo y participación en el mercado, la inserción en el mercado laboral de la fuerza de trabajo campesina, la relación del trabajo campesino con la producción de alimentos y las labores de cuidado. - La dimensión política se expresa en la búsqueda de autonomía, la participación en dinámicas organizativas, la familia como relación social básica y el rol de la mujer.
Habitante rural	<p>Persona residente en suelo rural cuya actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, tanto las actividades tradicionales labores agropecuarias, forestales, pesqueras y las no tradicionales, pero que no se autoreconoce o no registra las características que identifican al campesino (a).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del marco normativo vigente y avances de la Política Pública Distrital.

³⁷ ICANH. (2018). Conceptualización del campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición

³⁸ ICANH. (2018). Conceptualización del campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición

2.10 Víctima del conflicto armado

Se define como “...aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”³⁹.

2.11 Personas desplazadas transfronterizas⁴⁰

Esta categoría orienta la actuación estatal a partir del análisis de los movimientos de las personas que cruzan individual o colectivamente las fronteras por decisión para mejorar sus condiciones de vida o por obligación con ocasión de conflictos armados o persecución⁴¹.

Visibiliza la necesidad de prestar una atención diferencial, teniendo en cuenta que el trato a las personas migrantes se debe dar de acuerdo con su propia legislación y procedimientos en materia de inmigración; mientras que la atención a las personas refugiadas, se da mediante la aplicación de normas sobre el asilo y la protección del país receptor.

Contribuye en el reconocimiento de una atención diferenciada, teniendo en cuenta que las personas refugiadas, no pueden regresar a su país de forma segura, mientras que las personas migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno⁴².

Tipos	Definición
Migrante	Personas que “eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas al encontrar trabajo o por educación, reunificación familiar, o por otras razones” ⁴³ .

³⁹ Ley de víctimas y restitución de tierras. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Colombia, No. 1448 de 2011.

⁴⁰ Tomado con base en la Declaración de Cartagena que amplía la definición de persona refugiada en la conclusión tercera “personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

⁴¹ Ibidem

⁴² ¿‘Refugiado’ o ‘Migrante’? ¿Cuál es el término correcto? (ACNUR, 2016)

⁴³ Ibidem.

	“Se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no migrantes (nacionales o residentes)” ⁴⁴ .
Refugiado (a)	“Personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” ⁴⁵

Fuente: Elaboración propia a partir del marco normativo vigente y orientaciones ACNUR.

2.12 Relación de parentesco/afecto

Hace referencia al vínculo, conexión o unión que puede darse entre dos o más personas que pueden compartir una relación de consanguinidad, o afinidad afectiva; o por disposición del marco legal vigente⁴⁶. En esta se relaciona la subcategoría de familia.

- *Familia:* Se comprenden como las “organizaciones sociales, construidas históricamente, constituidas por personas que se reconocen y son reconocidas en la diversidad de sus estructuras, arreglos, formas, relaciones, roles y subjetividades; las cuales están conformadas por grupos de dos o más personas de diferente o del mismo sexo, con hijos o sin ellos, unidas por una relación de parentesco por consanguinidad, afinidad, adopción o por afecto, en las que se establecen vínculos de apoyo emocional, económico, de cuidado o de afecto, que comparten domicilio, residencia o lugar de habitación de manera habitual ,y son sujetos colectivos de derecho”⁴⁷.

Hogares⁴⁸

Los hogares se clasifican en hogares familiares y hogares no familiares dependiendo de la existencia de un núcleo familiar primario y/o de una relación filial (hijos/hijas,

⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos por medio de la Opinión Consultiva OC18/03.

⁴⁵ ¿‘Refugiado’ o ‘Migrante’? ¿Cuál es el término correcto? (ACNUR, 2016, pág. s/p)

⁴⁶ Capítulo 2. El parentesco. (Serrano, s/a)

⁴⁷ Política Pública para las Familias de Bogotá 2011 - 2025.

⁴⁸ “El no requerimiento de cercanía física o geográfica hace que la familia sea “estadísticamente invisible”. Se aproxima a ella mediante el hogar, entendido como una persona o grupo de personas, con o sin vínculos consanguíneos, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda, reconocen como autoridad a una sola persona (jefe del hogar) y comparten las comidas. Tipologías de familias en Colombia 1993-2014 (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág. 10).

parentesco cercano) entre todos o algunos de los miembros del hogar. Los hogares se clasifican luego según la relación de parentesco”. Esto sucede de la siguiente manera:

Hogares Familiares

- Nucleares: conformado por padre y madre con o sin hijos; o por padre o madre con hijos.
- Amplio: conformado por un hogar nuclear más otros parientes o no parientes. Esta categoría se puede subdividir a su vez en *extensos* conformados por un hogar nuclear más otros parientes; *compuestos* conformados por un hogar nuclear (con o sin otros parientes) más otros no parientes.
- Familiares sin núcleo: no existe un núcleo conyugal primario o una relación padre/madre-hijo/hija, pero sí hay otras relaciones de parentesco de primer o segundo grado de consanguinidad (por ejemplo, hermanos).

Hogares No Familiares

- No familiares sin núcleo: conformados por hogares en los cuales no existe un núcleo conyugal o una relación padre/madre-hijo/hija o una relación de hermanos, ni existen otras relaciones de parentesco (por ejemplo, estudiantes compartiendo vivienda y gastos).

Se tiene en cuenta la categoría de unipersonal como el hogar compuesto por una sola persona⁴⁹.

⁴⁹ Ibidem

3. METODOLOGÍA Y LINEAMIENTOS PARA INCORPORAR LOS ENFOQUES POBLACIONAL-DIFERENCIAL Y DE GÉNERO EN INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

La planeación es el proceso mediante el cual se establecen estrategias, planes, programas y proyectos, con el fin de proponer alternativas para la solución a los problemas previamente identificados, prestar atención a las necesidades, aprovechar las oportunidades, potencializar las fortalezas, transformar las debilidades y los conflictos⁵⁰. Como proceso, la planeación espera responder a un contexto determinado, identificar y brindar respuesta a problemas de interés colectivo, es estratégica, continua, permanente, organiza la gestión pública, es deliberativa y democrática y principalmente flexible y dinámica ante las realidades cambiantes que enfrentan las personas en razón a sus diferencias y diversidad.

A través de la planeación es como se establecen las directrices prácticas y estratégicas que permiten la gestión y un desarrollo integral, el cual busca la transformación sostenible, incluyente, multidimensional y sistémica, y se espera que las personas alcancen su bienestar mediante el reconocimiento de su vínculo territorial, social, cultural, ambiental, económico, y político con la ciudad⁵¹, por ello, una planeación que incluye los enfoques poblacional-diferencial y de género tendrá como resultado una gestión eficiente y con resultados que responden a las expectativas y necesidades de bienes y servicio de la ciudadanía.

La planeación tiene algunos atributos para el desarrollo integral, como lo es la garantía de derechos para todas las personas tal como se establece en el marco legal nacional internacional⁵², así mismo, el compromiso con una planeación diferencial e incluyente contribuye en la formulación e implementación de acciones públicas encaminadas a lograr la igualdad y equidad, y por ende, el cierre de brechas.

3.1 Ventajas de una planeación diferencial e incluyente

- Establece acciones coordinadas y articuladas que permiten reconocer, garantizar y restituir los derechos de las personas o grupos de personas que han sido discriminadas, vulneradas o excluidas en el marco de las competencias de la Administración Distrital.
- Reduce las condiciones de discriminación mediante la puesta en marcha de acciones que contribuyan a la modificación de las condiciones que atraviesan la vida de las personas en sus diferencias y diversidad.

⁵⁰ Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales (DNP, 2012).

⁵¹ *Ibíd*em

⁵² Agenda 2030 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU 201), Carta de Naciones Unidas (1945), Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el artículo 1º de la Constitución política de 1991.

- Implementa acciones públicas adecuadas e integrales que consideran y comprenden a las personas desde sus características, intereses y necesidades problemáticas.
- Fomenta la participación de la ciudadanía y la toma de decisiones colectivas en torno a las necesidades y problemáticas de las poblaciones históricamente discriminadas y/o de especial protección constitucional.
- Reduce desigualdades y asegura la inclusión de las poblaciones en situación de vulnerabilidad o desventaja.
- Contribuye en la definición de políticas programas y acciones para responder a las necesidades de las poblaciones y garantizar los derechos que surgen de la dinámica poblacional presente y futura.

La planeación de la ciudad debe incorporar los enfoques poblacional-diferencial y de género no sólo para atender los compromisos del orden internacional como la Agenda 2030 “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, políticas públicas poblacionales y sectoriales, planes de ordenamiento territorial, planeación participativa, planeación de la inversión del orden nacional, distrital y local; sino porque como se vio anteriormente, permite la materialización de acciones que contribuye a la garantía de derechos de las personas en razón a sus diferencias y diversidad.

La forma en la que se materializa la planeación en la ciudad, es mediante la puesta en marcha de varias herramientas técnicas y metodológicas que se conocen como instrumentos de planeación. A través de estos instrumentos se “guía la planeación del gobierno y sus instituciones, tanto para el cumplimiento de sus fines, como para lograr una gestión pública planificada que maximice los recursos con los que cuenta”⁵³. Para el caso de los instrumentos de planeación, los enfoques se deberán incorporar atendiendo las metodologías establecidas por la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital de la Mujer como líder de la Estrategia de Transversalización del Enfoque de Género en la Administración Distrital.

3.2 Estrategias para la incorporación de los enfoques poblacional-diferencial y de género en los instrumentos de planeación

Existen dos estrategias para la incorporación de los enfoques poblacional-diferencial y de género en instrumentos de planeación para la garantía de derechos de grupos poblacionales y sectores sociales: La transversalización y la aplicación de acciones afirmativas. A continuación, se describen cada una de ellas.

⁵³ Guía de planes de desarrollo Distrital y Local. Secretaría Distrital de Planeación (2019).

a. Transversalización

Medida de carácter permanente que busca permear las diferentes etapas de los procesos de planeación e implementación de acciones para la garantía de derechos y en esa medida afectar estructuralmente las prácticas institucionales orientándolas en su accionar a la disminución de brechas e inequidades que afectan a determinados grupos poblacionales y sectores sociales.

“Es una estrategia que permite incorporar en todos los procesos institucionales, en la formulación e implementación de las políticas públicas, los planes, programas y proyectos, el enfoque diferencial y las especificidades en razón a la condición y situación de algunos grupos poblacionales, con el fin de garantizar los derechos de los grupos sociales que han sido históricamente discriminados y de aquellos que presentan vulnerabilidad manifiesta, que requieren de respuestas proporcionales y múltiples, a raíz de sus situaciones y condiciones específicas” ⁵⁴.

Para saber cuándo abordar esta estrategia en cualquier instrumento de planeación es importante considerar:

- ¿Se ha analizado, caracterizado e identificado la situación de las personas, grupos poblacionales y sectores sociales LGBTI en razón a sus diferencias y diversidad con relación al objetivo trazado para el instrumento de planeación?
- ¿Se ha analizado el impacto sobre el desarrollo y la calidad de vida de las personas con las decisiones que se están o van a tomar?
- ¿Se han planteado acciones para resolver esas demandas y necesidades diferenciadas, (...), encaminadas a disminuir y erradicar las desigualdades y asimetrías de poblacionales, diferenciales y de género⁵⁵ y brechas sociales y económicas?
- ¿Se han formulado acciones o estrategias para abordar las violencias y diferentes tipos de discriminación mediante los impactos diferenciados identificados?

Para resolver estas inquietudes, es pertinente que las entidades tengan en cuenta algunas consideraciones generales⁵⁶:

- Recopilar información desagregada en sus registros administrativos internos y externos, encuestas u otras fuentes disponibles, incorporando las categorías de

⁵⁴ Orientaciones para el abordaje del enfoque de derechos y el enfoque diferencial en el marco de las políticas públicas poblacionales. Secretaría Distrital de Integración Social. Equipo diferencial. Bogotá. 2011 p. 56.

⁵⁵ Los Lineamientos para la Estrategia de Transversalización de los Enfoques de Genero y Diferencial para Mujeres en el Distrito Capital es una guía simple, práctica y de apoyo para implementar la transversalización de género y del enfoque diferencial de las mujeres, en el trabajo cotidiano del Distrito Capital.

⁵⁶ Algunas de éstas consideraciones se han adaptado y complementado a partir del documento “Lineamientos para la Estrategia de Transversalización de los Enfoques de Genero y Diferencial para Mujeres en el Distrito Capital” de la Secretaría Distrital de la Mujer del 2021.

análisis de los enfoques poblacional-diferencial y de género para producir información que permita el desarrollo de análisis más completos e incluyentes de las realidades y problemáticas de las personas y hogares bogotanos, las barreras físicas, actitudinales, de comunicación y acceso a la oferta de servicios y el ejercicio de derechos.

- Cualificar los equipos de las entidades en la comprensión conceptual y práctica de los enfoques poblacional-diferencial y de género que resulte en la transversalización de estos enfoques en los instrumentos de planeación que manejan las entidades como las políticas públicas, proyectos de inversión, entre otros. Además, contribuya en la construcción de lineamientos, ajustes y expedición de normatividad que faciliten las acciones de transversalización.

b. Acciones afirmativas

Son las políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan o bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado tengan una mayor representación⁵⁷.

Las acciones afirmativas son medidas de carácter temporal que se espera pierdan vigencia una vez logren el propósito de igualdad real y efectiva.

La efectiva incorporación de los enfoques poblacional-diferencial y de género en la Administración Distrital y el logro de las transformaciones requeridas para la construcción de una ciudad con equidad e igualdad de oportunidades requiere dos niveles de intervención⁵⁸:

Institucional⁵⁹	Instrumentos de planeación
Es necesario que las entidades formulen y ejecuten las acciones necesarias para el fortalecimiento y adecuación institucional a la luz de los enfoques poblacional-	Una vez adoptadas las medidas para la adopción de los enfoques por parte de la entidad, garantizar una gestión pública diferencial e incluyente requiere impactar

⁵⁷ Sentencia C-371 de 2000 de la Corte Constitucional.

⁵⁸ Revisar documento “Lineamientos que orientarán técnicamente a los sectores de la administración en la inclusión de los enfoques poblacional-diferencial y de género en los presupuestos de las políticas públicas poblacionales”. Secretaría Distrital de Planeación (2021).

⁵⁹ En el documento “Lineamientos para la estrategia de transversalización de los enfoques de género y diferencial para las mujeres en el Distrito Capital se explica por qué es importante incorporar estos enfoques y se presentan una serie de orientaciones para “impactar e incidir en los procesos y procedimientos establecidos en el marco del ciclo de procesos de cada una de las entidades y las dimensiones del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)” (Secretaría Distrital de la Mujer, 2021, pág. 11).

diferencial y de género, ello implica el desarrollo de capacidades y competencias conceptuales y metodológicas en los equipos de talento humano para la apropiación y aplicación de dichos enfoques; la revisión y ajuste de sus planes estratégicos, manuales, lineamientos, planes, programas y proyectos que orientan el accionar institucional para optimizar la aplicación de los enfoques.

todos los instrumentos de planeación (políticas públicas, planes de desarrollo, POT, proyectos de inversión) que se formulan para el cumplimiento de las funciones propias de cada sector; así como el uso de herramientas de planeación como los Trazadores Presupuestales.

Las acciones afirmativas pueden aplicarse cuando⁶⁰:

- Se identifica que van dirigidas a grupos poblacionales o sectores sociales específicos que requieren una protección especial y en torno a las cuales existen soportes legales y éticos de orden superior, como es el caso de personas con discapacidad, grupos étnicos, niños y niñas, mujeres, personas mayores, jóvenes, entre otros.
- Se reconoce que algunos grupos poblacionales o sectores sociales cumplen con criterios determinados por criterios materiales como marginación de un grupo o la debilidad manifiesta de una persona por su condición económica.
- Se identifica la necesidad de establecer un sistema de cuotas de acuerdo con ciertas características o criterios, estableciendo una porción determinada de los bienes por distribuir.
- Se debe garantizar un trato preferencial en cumplimiento de la ley para la adjudicación de bienes y servicios.
- Se requiere acciones de concientización orientadas a la cualificación de las y los funcionarios para la puesta en marcha de dichas acciones afirmativas; así como de promoción de la búsqueda del cierre de brechas.
- Se necesita establecer ciertas medidas prerrogativas a favor de ciertos grupos poblacionales y sectores sociales que históricamente han sido discriminados y excluidos.

⁶⁰ Adaptadas del documento “Lineamientos para la aplicación del enfoque diferencial” (Alcaldía mayor de Bogotá, 2013, pág. 43)

3.3 Pasos a tener en cuenta para la incorporación de los enfoques poblacional- diferencial y de género en los instrumentos de planeación

- a. **Preparación, identificación, caracterización y diagnóstico:** Una vez definido el objetivo y alcance del instrumento de planeación, se debe valorar la situación o problema que pretende abordar a partir de la identificación, caracterización y diagnóstico. Para ello, es necesario identificar aspectos cuantitativos y cualitativos que sustente la importancia de su abordaje mediante el uso de diferentes herramientas como fuentes de información primaria y secundaria⁶¹, a fin de comprender y desarrollar análisis más profundos de la realidad bajo los lentes de las diferencias y diversidad de las personas en la ciudad. En esta fase, es importante relacionar las causas que originan la situación o problema, además de los efectos si no hay un proceso de atención o intervención.

Se debe además identificar el marco conceptual y del marco jurídico, lo cual permite a la Administración caminar de manera asertiva sobre las normas precisas respecto a la aplicación de cada enfoque.

De acuerdo al alcance de la situación o problema definido, sus causas y efectos, se deberá garantizar un análisis que evidencie la realidad, las inequidades y desigualdades que experimentan las personas de forma desagregada de acuerdo a características relacionadas con su sexo, orientación sexual, identidad de género, transcurrir vital-curso de vida, pertenencia a étnica y cultural, relación con el entorno, relación de parentesco/afecto; teniendo en cuenta además su vínculo a uno o más grupos poblacionales y/o sectores sociales, entre otros.

Para tener en cuenta

- El planteamiento de la situación o problema con sus respectivas causas y efectos, orientará posteriormente la construcción de actividades, indicadores, presupuestos y demás elementos constitutivos de los diferentes instrumentos de planeación definidos por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP).

⁶¹ Las fuentes de información secundaria corresponden a las consultas y diferentes escenarios de diálogo con la población rural o urbana de la ciudad para reconocer sus experiencias y expectativas con relación a los problemas o situaciones que se pretenden abordar desde los instrumentos de planeación, tales como los planes de desarrollo, políticas públicas poblacionales o sectoriales, plan de ordenamiento territorial, entre otros; teniendo presente la normatividad vigente y que define el alcance de la participación de cada instrumento. Para las fuentes de información que se derivan en operaciones estadísticas y en registros administrativo del Distrito, está planteado un estándar que permitirá caracterizar la población desde estas particularidades <http://www.sdp.gov.co/micrositios/plan-estadistico-distrital/documentos>

- Para establecer el inicio de cualquier instrumento de planeación y el desarrollo posterior de análisis de cierre de brechas de género, inequidad y desigualdad mediante su implementación, seguimiento y monitoreo, es necesario analizar si la situación o problema que se abordará, afecta diferencial y particularmente a los grupos y/o sectores sociales.

A fin de garantizar un análisis de la realidad de las personas desde los enfoques poblacional-diferencial y de género, los equipos de profesionales de los sectores del nivel central y descentralizado deberán:

1. Identificar fuentes de información sobre líneas de base, estadísticas diferenciales y políticas públicas que dan cuenta de la realidad de las personas⁶².
2. Reconocer de acuerdo a las competencias misionales e institucionales, la responsabilidad en el abordaje de la situación o problemática de acuerdo a los impactos diferenciales identificados.
3. Evidenciar de acuerdo a las diferencias y diversidad de las personas, las diferentes barreras que enfrentan para el acceso y disfrute de sus derechos.
4. Incorporar variables y medición estándar que permitan la comparabilidad en las diferentes mediciones que realiza el Distrito en el proceso de recopilación y análisis de información cuantitativa y cualitativa⁶³ asociadas al sexo, orientación sexual, identidad de género, transcurrir vital - curso de vida, pertenencia étnica y cultural, relación con el entorno, relación de parentesco/afecto; mediante los sistemas de información institucional, registros administrativos o minería de datos sin perder la confiabilidad de los mismos.

Para tener en cuenta

Incorporar variables en los sistemas de información permite que se pueda analizar mejor la situación de las personas que serán sujetos de alguna intervención pública, teniendo en cuenta sus características, evidenciar la situación de brechas, vulnerabilidad y desigualdad en materia de derechos por grupo poblacional y sector social, orientar la oferta de servicios; además de conocer la relación que podría llegar a existir entre las situaciones o problemáticas identificadas respecto a fenómenos que trascienden la realidad de la ciudad.

⁶² Otras fuentes de información son los consejos consultivos, organizaciones, activistas por los derechos de los diferentes grupos poblacionales y sectores sociales y en general las comunidades mismas y el conocimiento acumulado que estas tienen sobre las afectaciones y particularidades, que deben tenerse en cuenta generando escenarios para la participación, concertación, profundización y validación de la información.

⁶³ En el documento “Estándares Estadísticos para la incorporación del enfoque poblacional-diferencial e interseccional en la producción y difusión de estadísticas del Distrito Capital” presentan como su nombre lo indica los estándares y lineamientos que se proponen en este documento orientan y facilitan la incorporación de este enfoque desde un marco integral, comparable con las mediciones estadísticas a nivel nacional e internacional (Secretaría Distrital de Planeación, 2021, pág. 1)

Resultados esperados

- Análisis cuantitativo y cualitativo mediante el uso de fuentes de información primaria y secundaria que evidencien la situación de las personas en razón a sus diferencias y diversidad, de acuerdo con la situación o problema sujeto de intervención mediante cualquier instrumento de planeación.
 - Brindar elementos para las y los tomadores de decisiones, encaminadas a la formulación y puesta en marcha de acciones públicas que contribuyan al cierre de brechas poblacionales y de género; además de garantizar derechos de las personas más vulnerables en la ciudad en el corto, mediano y largo plazo.
 - Facilitar la estructuración de estrategias, acciones, actividades, indicadores, presupuestos y demás elementos que componen integralmente cualquier instrumento de planeación.
- b. Formulación:** Una vez consolidada la información diferencial de fuentes primarias y secundarias, los equipos técnicos de las entidades deberán desarrollar formalmente las propuestas definidas. Según el tipo de instrumento de planeación, esta fase aborda el planteamiento y definición de objetivos, acciones, responsables, metas, indicadores, tiempos, productos y presupuestos con los cuales se espera solucionar o atender la situación o problemática identificada de corto, mediano y largo plazo.

Para tener en cuenta

Teniendo en cuenta la existencia de instrumentos de corto, mediano y largo plazo, un elemento preponderante a tener en cuenta para el planteamiento del estado deseado de la situación o problemática a atender es la disponibilidad presupuestal, por lo cual es importante considerar la asignación de presupuestos sensibles a los enfoques poblacional-diferencial y de género mediante los cuales se logra avanzar entre otros aspectos, en la materialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la ciudad⁶⁴.

A partir del proceso de identificación, caracterización y diagnóstico de la situación o problema desde los enfoques poblacional-diferencial y de género, en los casos de

⁶⁴ Una de las herramientas que sigue la trayectoria del ciclo de la planeación y la definición de los gastos de funcionamiento e inversión que financian la puesta en marcha de acciones poblacionales y de género son los trazadores presupuestales, definidos en el Acuerdo 761 de 2020 y la Circular 000005 de 2021 de la Secretaría Distrital de Hacienda y la Secretaría Distrital de Planeación.

reconocer impactos diferenciados para las personas en razón a sus diferencias y diversidad, es importante tener en cuenta las siguientes orientaciones⁶⁵:

- *Objetivos*: Considerando que son la proyección de la situación que se desea alcanzar, es importante plantear objetivos que transformen los impactos diferenciados sobre las personas.
- *Acciones*: Plantear acciones que aborden los impactos diferenciados identificados como parte del análisis cuantitativos y cualitativos realizados de la situación o problema desde los enfoques poblacional-diferencial y de género fruto de los análisis.

Plantear acciones encaminadas a la transformación de las condiciones de vida que están generando inequidad y desigualdad y que contribuyan al cierre de brechas.

Relacionar acciones que aborden los impactos diferenciados sobre las personas a fin de obtener resultados que contribuyan a la transformación y/o superación de la situación o problema

Definir actividades que respondan concretamente las necesidades de las personas que las están afectando de forma diferencial.

Establecer según la pertinencia, escenarios de diálogo con las personas representantes en las instancias de participación que representan a los grupos poblacionales, género y sectores sociales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía para la formulación de proyectos de inversión con enfoques poblacional-diferencial y de género

- *Responsables*: Definir equipos de trabajo que incluyan profesionales expertos/as y/o con experiencia en el abordaje de los enfoques poblacional-diferencial y de género con el ánimo de orientar todo el desarrollo de la fase de formulación del instrumento de planeación que se vaya a formular. Además, se deberá asignar uno o más sectores según su competencia misional que se responsabilicen de las acciones y entrega de productos que van a permitir el cumplimiento de los objetivos, metas, tiempos e indicadores definidos para el instrumento de planeación.

⁶⁵ Manual Conceptual de la Metodología General Ajustada (MGA) (DNP, 2015)

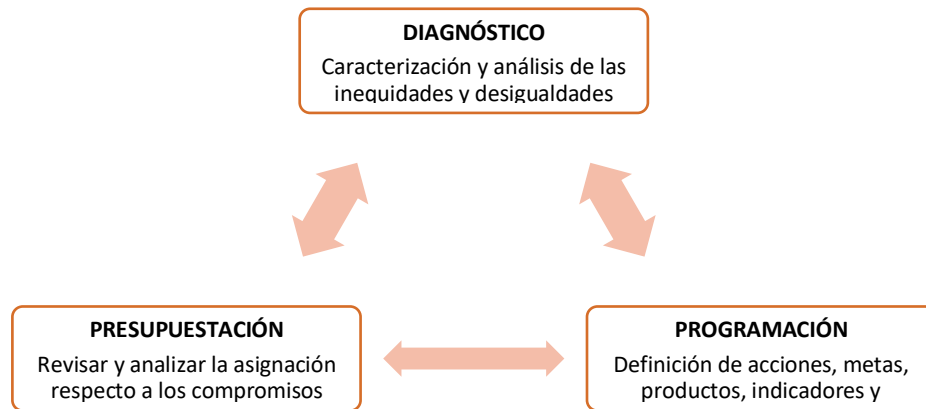
- *Metas:* Teniendo en cuenta que son aquellas que reflejan expresiones en magnitudes y que relacionan productos y resultados concretos, medibles, realizables y verificables, se deben formular metas que respondan a las necesidades identificadas⁶⁶ para atender a las personas que de manera diferenciada se han visto afectadas con la situación o problema identificado y que va a permitir el cumplimiento de los objetivos definidos.
- *Indicadores:* Considerando que son una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir objetivamente características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, se deberán plantear indicadores que generen información útil para la toma de decisiones respecto a las inequidades y desigualdades identificadas y que requieren abordarse, además los indicadores permitirán monitorear el cumplimiento de acuerdos y compromisos con grupos poblacionales y sectores sociales⁶⁷.
- *Tiempos:* La definición de los tiempos están sujetos a los definidos para cada uno de los instrumentos de planeación que pueden ser de corto, mediano o largo plazo, sin embargo, es importante plantearlos acorde a la prioridad para la implementación de las acciones que van a permitir el cierre de brecha de género, desigualdad e inequidades.
- *Productos:* Son aquellos que permiten alcanzar los resultados esperados, por lo cual se debe definir bienes y servicios cuantificables para ser entregados y que respondan a las necesidades diferenciales de las personas, las cuales fueron identificadas en el proceso de planteamiento de la situación o problema que se abordará.
- *Presupuestos⁶⁸:* Asignar valores desagregados de atenciones diferenciales, acciones afirmativas y ajustes razonables necesarios para el logro de la garantía de derechos de los grupos poblacionales y sectores sociales. En estos casos, la ejecución del presupuesto deberá reportarse de manera desagregada en las herramientas e instrumentos de seguimiento y monitoreo definidos para cada instrumento de planeación. Para su planteamiento, debe comprenderse la relación que tiene esta asignación con tres

⁶⁶ La programación de metas se realiza de acuerdo con la información obtenida a partir de diagnósticos y a las líneas base con sus series de tiempo para realizar estimaciones de cumplimiento anual.

⁶⁷ Para tener un referente de construcción de indicadores desde los enfoques es importante consultar el documento “Orientaciones para el Análisis de Resultados desagregados de indicadores de políticas públicas poblacionales” de la Secretaría Distrital de Planeación.

⁶⁸ Una de las herramientas con las que se podrá hacer seguimiento y monitoreo a información presupuestal desagregada para algunos grupos poblacionales y género son los trazadores presupuestales, cuyos lineamientos fueron establecidos en la Circular 000005 de 2021 para que las entidades del sector público del Distrito, desde el inicio del ciclo de la planeación y presupuestación, “identifiquen” “etiqueten” o “marquen” los recursos del presupuesto asignados con el propósito de contar con información que permita hacer el seguimiento al gasto y generar mediciones para la toma de decisiones, que contribuyan al cierre de brechas y a la construcción de condiciones de igualdad.

momentos para formular presupuestos que respondan a la sensibilidad frente a los enfoques poblacional-diferencial y de género para cualquier instrumento de planeación, las cuales corresponden a un **diagnóstico, programación y presupuestación**.



- *Resultados:* Se consideran como los “efectos relacionados con la intervención pública, una vez se han consumido los productos o prestado los servicios. Los efectos pueden ser intencionales o no y atribuibles o no a la intervención pública”⁶⁹.

Resultados esperados

- Definición de objetivos, acciones, responsables, metas, indicadores, tiempos, productos y presupuestos al incorporar los enfoques poblacional-diferencial y de género de acuerdo a su pertenencia a fin de garantizar una planeación incluyente en la ciudad.
- c. **Implementación:** Esta fase implica concretar las decisiones que fueron adoptadas y/o concertadas mediante el planteamiento del instrumento de planeación que aplica e incorpora las categorías de los enfoques poblacional-diferencial y de género, los cuales se materializan a través de la intervención directa de la administración Distrital o en coordinación de ésta con otras instancias del orden local, distrital, nacional e incluso internacional, a fin de cumplir con los compromisos establecidos y en respuesta a las necesidades diferenciales identificadas, así como el planteamiento de acciones para su abordaje y atención. Esta fase se fundamenta esencialmente en la estructuración de los proyectos de inversión, considerando que

⁶⁹ Guía de planes de desarrollo Distrital y Local (SDP, s.f., pág. 19)

estos, son uno de los principales mecanismos y bajo los cuales se logra en gran medida *implementar* las apuestas definidas en los diferentes instrumentos de planeación como el plan de desarrollo, POT, políticas públicas⁷⁰, entre otros.

- *Armonizar presupuestos*⁷¹: El proceso de armonización consiste en ajustar el presupuesto en ejecución al nuevo plan de desarrollo aprobado para el periodo constitucional correspondiente. Para armonizar, se deben indicar los proyectos que inician, así como los que continúan, ajustando el presupuesto de inversión y metas en el marco de los objetivos, programas y metas que se establezcan en el nuevo plan de desarrollo distrital. En el caso de los nuevos proyectos de inversión se debe revisar las orientaciones establecidas en las herramientas pedagógicas y técnicas desarrolladas por la Secretaría Distrital de Planeación para la incorporación de los enfoques poblacional-diferencial y de género en los proyectos de inversión tales como cartillas, manuales, instructivos, entre otros⁷².
- *Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)*: Es el conjunto de proyectos de inversión formulados correspondientes a cada una de las anualidades del periodo de gobierno, teniendo en cuenta su costo, fuente de financiación y asignación anual presupuestal. En el POAI se registran las metas definidas en el nuevo plan de desarrollo con el cual se atenderán tanto los compromisos orientados al cierre de brechas de inequidad y desigualdad, y en general los establecidos en el programa de gobierno; así como los que se han establecido en el corto mediano y largo plazo mediante diferentes instrumentos de planeación como las políticas públicas, los diagnósticos territoriales, el POT, entre otros.

⁷⁰ Las políticas públicas consideran además como fuentes de financiación además de los recursos de inversión y funcionamiento, las alianzas público privadas, cooperación internacional, recursos de políticas articuladas con el nivel nacional, crédito público, recursos de regalías, convenios, entre otras.

⁷¹ Los trazadores presupuestales contemplan algunos de los grupos poblacionales y género, por lo que el proceso de armonización para aquellos que no estén dentro de la Circular 000005 de 2021, se hará mediante los reportes a los planes de acción de las entidades y sus proyectos de inversión, el registro de información en Segplan, así como los planes de acción de las políticas públicas, entre otros instrumentos que desde la Secretaria Distrital de Planeación y la Secretaria de Hacienda se acuerden al respecto.

⁷² El desarrollo del proceso de armonización presupuestal es posible siempre y cuando se haya adoptado el nuevo Plan de Desarrollo Distrital (PDD).

Para tener en cuenta

Con la *asignación de la cuota de gasto*⁷³ para la próxima vigencia, se hace énfasis en la consideración de los grupos poblacionales y sectores sociales que tienen prioridad en el suministro de bienes y servicios de acuerdo a la normatividad vigente y los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo Distrital que contribuyen al cierre de brechas de desigualdad.

En la distribución de dicha cuota, cada sector debe revisar los proyectos de inversión que buscan atender al cierre de brechas de desigualdad y el cumplimiento de los enfoques poblacional-diferencial y de género y garantizar la asignación de recursos para su cumplimiento.

La herramienta del trazador presupuestal, permite “hacer el seguimiento al gasto y generar mediciones para la toma de decisiones, que contribuyan al cierre de brechas y a la construcción de condiciones de igualdad”⁷⁴ por cuanto, podría no necesariamente requerirse la formulación de un plan indicativo para los enfoques poblacional-diferencial y de género.

- *Plan de acción*⁷⁵: Es la herramienta que facilita la gestión estratégica de la administración distrital enmarcada en el cumplimiento de las metas establecidas en el nuevo plan de desarrollo, en tal sentido, se debe tener en cuenta para su estructuración y armonización con los enfoques poblacional-diferencial y de género, su alineación con los ODS, diferenciar la información según la población por sexo, el grupo etario, pertenencia étnica, identidad de género, relación con el entorno, entre otras; visibilizar en los productos y servicios indicadores diferenciados para el seguimiento específico de la implementación de los enfoques, formular líneas de acción, productos y servicios específicos a la incorporación de los enfoques, asignar recursos específicos para las líneas de acción, productos y servicios relacionados a la incorporación de los enfoques y articular la formulación e implementación de las

⁷³ Tomado como referencia del Decreto 714 de 1996 - Este Decreto compila las normas del Acuerdo 24 de 1995 y del Acuerdo 20 de 1996, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital. Para efectos metodológicos al final de cada artículo del Estatuto se informan las fuentes de las normas orgánicas compiladas. Artículo 1 Acuerdo 24 de 1995 Acuerdo 19 de 1998

⁷⁴ Circular 000005 de 2021 conjunta entre la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital de Hacienda por medio de la cual se suministraron “Orientaciones para el proceso de implementación de los trazadores presupuestales”.

⁷⁵ Guía de planes de desarrollo Distrital y Local (SDP, s.f., pág. 51).

líneas de acción, productos y servicios relacionados con la incorporación de enfoques, con las dependencias o profesionales expertos.

- *Territorialización de la inversión*⁷⁶: Es una herramienta de gestión con la cual se logra brindar una atención estratégica diferencial de acuerdo a las realidades territoriales locales, por lo cual, se debe tener en cuenta dentro del análisis los impactos diferenciales asociados a la población características basadas en las categorías de los enfoques poblacional-diferencial y de género, las cuales están sujetas a la progresividad de ajuste de los registros administrativos y actualización de los sistemas misionales de las entidades del Distrito para parametrizar dichas categorías.

Para tener en cuenta

Se debe evidenciar la incorporación de los enfoques poblacional-diferencial y de género mediante sus documentos técnicos de soporte (DTS) así como en las fichas Estadísticas Básicas de Inversión Distrital (EBI-D) y Estadísticas Básicas de Inversión de las Alcaldías Locales (EBI-L), mediante el registro de las variables asociados a los enfoques en los diagnósticos y líneas de base, las actividades, indicadores y recursos, y todos los elementos de los proyectos que así lo requieran.

La Secretaría Distrital de Planeación brindará directrices, orientaciones, lineamientos y asesoría necesaria a las Oficinas Asesoras de Planeación o las dependencias que hagan sus veces, para verificar la coherencia de dichas acciones con los propósitos establecidos en los diferentes instrumentos de planeación como POT, políticas públicas, entre otros, que contribuyen al restablecimiento de derechos y cierre de brechas para las personas que pertenecen a los grupos poblacionales o sectores sociales.

Resultados esperados

- Proyectos de inversión que incorporan los enfoques poblacional-diferenciales y de género mediante la combinación de acciones y recursos que contribuyen al cierre de brechas de inequidad y desigualdad.
- Planes de acción sectoriales que incluyen variables desde los enfoques poblacional-diferencial y de género con productos, presupuestos e indicadores.
- Intervenciones estratégicas territoriales que, de acuerdo a su propósito, incorporan análisis con variables desde los enfoques poblacional-diferencial y de género.

⁷⁶ *Ibidem.*

- d. Seguimiento y monitoreo:** Es la fase que permite cuantificar los avances de los instrumentos de planeación a partir de los resultados de las acciones desarrolladas. El monitoreo al proceso de incorporación de los enfoques poblacional-diferencial y de género lo realiza la Secretaría Distrital de Planeación, en articulación con los responsables de cada instrumento de planeación; para las políticas públicas dicha articulación se desarrollará con el rector de la política, para los proyectos de inversión con las oficinas de planeación o dependencias que hagan sus veces, y en general con el sector o dependencia responsable según el instrumento de planeación al cual se le vaya a hacer seguimiento y monitoreo.

Para tener en cuenta

La Secretaría de Planeación de acuerdo a su misionalidad, podrá definir y/o sugerir instrumentos o herramientas que faciliten la labor de seguimiento y monitoreo a los instrumentos de planeación desde los enfoques poblacional-diferencial y de género en coordinación con el rector o responsable del o los instrumentos de planeación, por lo cual, es importante que las entidades incluyan las variables asociadas a los grupos poblacionales y sectores sociales en sus sistemas de información y/o registros administrativos.

Considerando la articulación entre los diferentes instrumentos de planeación y tomando como nodo los proyectos de inversión para su materialización, es relevante mantener un diálogo entre las actividades, indicadores y presupuestos con las políticas públicas, el POT, entre otros instrumentos, previendo la duplicidad de reportes del cumplimiento de los instrumentos.

Resultado esperado

- Análisis y cuantificación de resultados del cierre de brechas de género, inequidad y desigualdad para mantener o reorientar las intervenciones de la administración distrital a fin de garantizar los derechos de las personas en razón a sus diferencias y diversidad.

- e. Evaluación⁷⁷:** En esta fase se da una valoración a los resultados que permiten reconocer las transformaciones que se dan en las personas o en el territorio mediante la intervención de la administración distrital y contribuir en la estructuración y formulación de nuevos instrumentos de planeación. La evaluación frente a los cambios que viven las personas en razón a sus diferencias y diversidad, basados en el proceso de

⁷⁷ *Ibíd*em

incorporación de los enfoques poblacional-diferencial y de género se realiza por los responsables de cada instrumento de planeación y de acuerdo al alcance de la evaluación, la Secretaría Distrital de Planeación, como rectora del sistema de seguimiento y evaluación del Distrito podrá asesorar y orientar técnicamente dicho proceso.

Resultado esperado

- Evidenciar las transformaciones que se han logrado materializar en las personas y su relación con la definición en nuevos instrumentos de planeación y la toma de decisiones de alto nivel en la ciudad.

4. GLOSARIO

Además de las categorías presentadas en el capítulo 2 de este documento, a nivel Distrital mediante el establecimiento de políticas públicas, planes, programas, proyectos y lineamientos de trabajo institucional, se han considerado otras categorías de análisis de las personas desde sus diferencias y diversidad; así como referentes conceptuales que permiten una mejor comprensión de la realidad de las personas en Bogotá, los cuales se presentan a continuación:

- **Barreras de Acceso:** Dificultades u obstáculos que se presentan para acceder a los servicios que ofrece la Administración Distrital.
- **Condición socioeconómica:** es la posición social de una persona o grupo, suele medirse como una combinación entre el acceso a educación, ocupación e ingresos⁷⁸.
- **Discriminación:** Trato diferente que se da a una persona y que consiste en separar, diferenciar, excluir, o tratarla como un ser inferior, o privarle de derechos, por ciertas características físicas, por sus ideas, sexo, género, religión, edad, cultura, orientación sexual, posición económica, u otros motivos.
- **Equidad de género:** Conjunto de medidas y mecanismos que se diseñan e implementan para contribuir a disminuir y eliminar todas las brechas y diferencias negativas que se establecen entre mujeres y hombres, que tienen un mayor impacto en las mujeres y se acentúan cuando se entrecruza con la pertenencia étnico-racial, la edad, la ubicación geográfica, la discapacidad, la situación socioeconómica y otros sistemas de dominación y discriminación. Su finalidad es lograr la igualdad real y material frente a la garantía de derechos y acceso a oportunidades.⁷⁹
- **Género:** “Señala diferencias de los sujetos en cuatro aspectos complementarios: (i) En cuanto al sexo o dotación física diferencial del hombre y de la mujer; (ii) En cuanto a su identidad de género o condición de reconocerse como hombre o como mujer independientemente de su sexo; (iii) En cuanto a su identidad de libre elección de su pareja de acuerdo con sus opciones personales; y (iv) En cuanto a su identidad de imagen o apariencia personal (vestido e indumentaria). El respeto de estos cuatro factores, son el punto de partida para garantizar los derechos sexuales y reproductivos de un sujeto y la libre expresión de su personalidad⁸⁰.”
- **Grupo poblacional:** Conjunto de personas que comparten características identitarias, socio- culturales, políticas, por situaciones, condiciones o búsquedas

⁷⁸ La condición socioeconómica revela desigualdades en el acceso a los recursos por cuestiones asociadas a ciertos privilegios entre las personas (American Psychological Association, 2021).

⁷⁹ Concepto de equidad de género (Secretaría Distrital de la Mujer, 2021, pág. 5)

⁸⁰ Plan Estadístico Distrital. Estándares estadísticos para la incorporación del enfoque poblacional-diferencial e interseccional en la producción y difusión de las estadísticas del Distrito Capital

sociales compartidas. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) define población como "conjunto de sujetos vivos, cuya actividad necesariamente crea y recrea permanentemente el territorio en función de sus necesidades biológicas, socioculturales y políticas, pero al mismo tiempo, la población es transformada por las condiciones que le impone el territorio, de manera determinante, en función de las organizaciones para la apropiación, producción y consumo de bienes materiales y no materiales". "Cada población constituye una unidad con identidad propia, con características propias y diferentes a la suma de las características de los individuos que la componen"⁸¹.

- **Igualdad:** Trato idéntico o indiferenciado para los sujetos con una total ausencia de cualquier forma de discriminación en lo que respecta al goce y ejercicio de los derechos humanos.
- **Población:** es un grupo que comparte elementos característicos inherentes a las personas que requieren atención diferencial en razón de su transcurrir vital – curso de vida, su pertenencia étnica, su relación con el entorno, sus relaciones de parentesco/afecto.
- **Pueblo:** "La ausencia de una definición universalmente admitida del concepto de "pueblo" pone en evidencia que no se trata de un concepto estático sino dinámico. La historia muestra que ciertas comunidades humanas, reconocidas como pueblos, han aparecido y desaparecido, o han resurgido después en la escena internacional con otros nombres. A pesar de ello, las evoluciones y regresiones de las comunidades humanas o de los pueblos no pueden, de ninguna manera, fundamentar los grados de aceptación, de negación o limitación del respeto debido a los derechos colectivos e individuales de las personas que los componen"⁸²
- **Raza:** "Actualmente la noción de raza se invoca de muchas maneras para reflejar diversos intereses políticos, ideológicos e históricos. El concepto de raza continuará teniendo relevancia analítica y explicativa en la sociedad. La raza ha sido un lente poderoso para leer e interpretar la sociedad.... Aunque los significados históricos de la raza cambian continuamente más allá de cualquier explicación biológica, la comprensión de la raza y la práctica del racismo hoy están anclados primordialmente en interpretaciones de la cultura, la política, el lenguaje y la religión que han surgido para ofrecer lecturas alternativas de la raza y de los procesos de racialización"⁸³
- **Etnia:** Hace referencia a los aspectos culturales; prácticas culturales, lingüísticas, religiosas, y de comportamiento enmarcados en una estructura social política y territorial.

⁸¹ Resolución 1344 del 2018 por la cual se define y adopta la metodología para incorporar el enfoque poblacional-diferencial en los proyectos de inversión (Secretaría Distrital de Planeación, 2018)

⁸² Declaración Universal de los Derechos Colectivos de los Pueblos.

⁸³ Lineamientos Distritales para la aplicación de enfoque diferencial CIDPO. Alcaldía Mayor de Bogotá (2013).

- **Sector social:** Término apropiado por organizaciones, activistas y personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero, así como por otras organizaciones sociales en el contexto de los procesos de desarrollo y fortalecimiento político.
- **Segregación:** “Es concebida como un fenómeno – problema que en la mayoría de veces y casos agudiza la desigualdad social y a su vez genera discriminación y desintegración social; convirtiéndose en una de las múltiples barreras y obstáculos para el disfrute pleno de los derechos sociales, económicos y culturales”⁸⁴
- **Trans:** Apuesta política donde las personas se auto-determinan para hablar de su experiencia de tránsito sexo–género. A esta categoría de análisis, se relacionan las personas que se identifican como transformistas, transgénero, transexuales o travestis.
- **Transversalización de género:** “es un proceso técnico-político de largo plazo para lograr la igualdad de género, por medio del cual se proponen mecanismos para transformar la cultura organizacional y las instituciones en sus distintos niveles, para que el enfoque de género sea parte de la toma de decisiones. Esto se ve reflejado en políticas públicas, planes, programas, proyectos, que incorporen acciones para resolver demandas y necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, que permitan garantizar los derechos de las mujeres, disminuir y erradicar las desigualdades y asimetrías de género y brechas sociales y económicas, así como las violencias y diferentes tipos de discriminación que afectan principalmente a las mujeres”⁸⁵.
- **Vulnerabilidad:** Situación producto de la desigualdad que afecta a grupos poblacionales y sectores sociales impidiéndoles el acceso a servicios y el ejercicio pleno de derechos.
- **Variable:** Características que en diferentes individuos es susceptible de adoptar diferentes valores.

⁸⁴ Ibidem

⁸⁵ Concepto tomado del documento “Lineamientos para la estrategia de transversalización de los enfoques de género y diferencial para las mujeres en el Distrito Capital” (Secretaría Distrital de la Mujer, 2021, pág. 5)