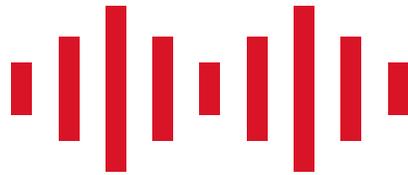




1 hora y 30 minutos

Tiempo estimado de lectura y repaso

Transcripción **1** de la lectura
**Los Encuentros Ciudadanos en
Contexto**



Introducción

a las audio lecturas

¡Hola! Bienvenidos y bienvenidas a estas audiolecturas sobre el curso Encuentros Ciudadanos.

¿Y qué es la audio lectura? Es una forma ágil y agradable de leer juntos y juntas conectando varios de nuestros sentidos en donde te proponemos, para empezar, las siguientes 3 reglas:

- 1.** Dirígete a un lugar tranquilo, en silencio y sin interrupciones.
- 2.** Usa unos audífonos para escuchar estos audios. Si no tienes, con el audio en altavoz de cualquier dispositivo como tu celular, computador o Tablet será suficiente.
- 3.** Descarga la transcripción correspondiente a cada audio lectura y lee acompañado o acompañada de nosotros y nosotras.

¿A quiénes están dirigidas estas audio lecturas?

A todas aquellas personas interesadas en profundizar y participar de los Encuentros Ciudadanos.

Recomendaciones

- Para que apropiés los contenidos de este reto, te recomendamos leer mínimo 2 veces cada audio lectura.
- Procura concentrarte y prestar mucha atención.
- Si no entendiste algo, no te preocupes, ponle pausa a la audio lectura y vuelve a escuchar y leer. Tómate las pausas que consideres necesarias.
- El tiempo estimado de la lectura contempla mínimo 2 lecturas y pausas para que puedas releer.

Ciclo: Gobierno Abierto

Nombre del Módulo: Los Encuentros Ciudadanos en contexto

En ésta abordaremos:

Audio lectura 1: Los Encuentros Ciudadanos en contexto

1. Comprender el proceso de Encuentros Ciudadanos, su contexto y alcance en la planeación del desarrollo local.

Tiempo estimado de lectura: 90 minutos

Introducción

En este módulo identificaremos y profundizaremos sobre los elementos que aborda la planeación. Por otra parte, abordaremos los conceptos y normas que te permitirán comprender el contexto en el que se desarrollan los Encuentros Ciudadanos, así:

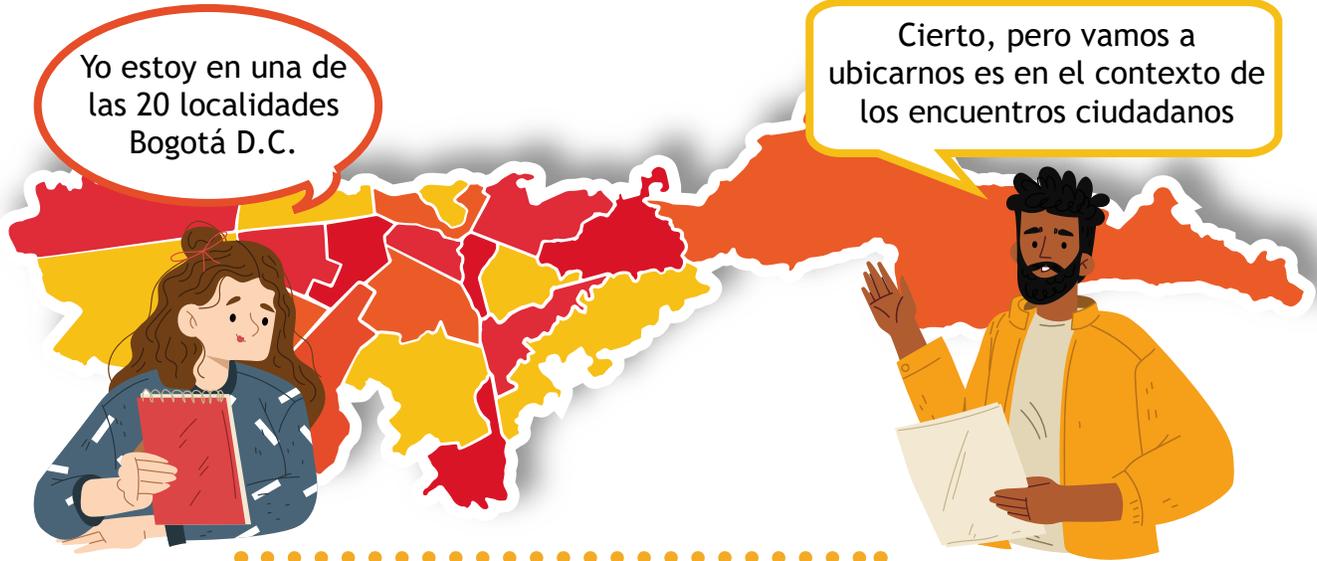
<p>¿De dónde partimos?</p> <ul style="list-style-type: none">• Desarrollo y bienestar.• Desarrollo teriitorial y territorio.• Planificación.	<p>¿Planear sobre qué y para qué?</p> <ul style="list-style-type: none">• Situación territorial.• Dimensiones del desarrollo.	<p>¿Planear con qué?</p> <ul style="list-style-type: none">• Ciclo de la planeación.• Instrumentos de Planeación.• Plan de Desarrollo Local.	<p>¿Planear con quién?</p> <ul style="list-style-type: none">• Planeación participativa.	<p>Encuentros Ciudadanos</p> <ul style="list-style-type: none">• ¿De qué estamos hablando?.• ¡cambios sí!, e iniciamos por la normatividad que los rige.
---	---	---	---	--

1. ¿De dónde partimos?

Lo primero es ubicarnos:

Yo estoy en una de las 20 localidades Bogotá D.C.

Cierto, pero vamos a ubicarnos es en el contexto de los encuentros ciudadanos



PARTICIPACIÓN

Es un proceso democrático que implica el compromiso individual y colectivo para conseguir la transformación del entorno, en busca del interés general.

El contexto inicial nos lo da todo aquello que se relaciona al Desarrollo, la Planeación y la Participación.

DESARROLLO

Evolución y mejoramiento de las condiciones de vida y las relaciones entre los individuos, grupos e instituciones que constituyen el tejido social de una nación.

PLANEACIÓN

Es elegir, definir opciones frente al futuro, pero también significa, proveer los medios necesarios para alcanzarlo.





Los Encuentros Ciudadanos son espacios de participación en los que entenderemos, de manera práctica, estos conceptos y cómo aportan en la planeación del desarrollo de las localidades, entendiendo las particularidades de cada territorio.

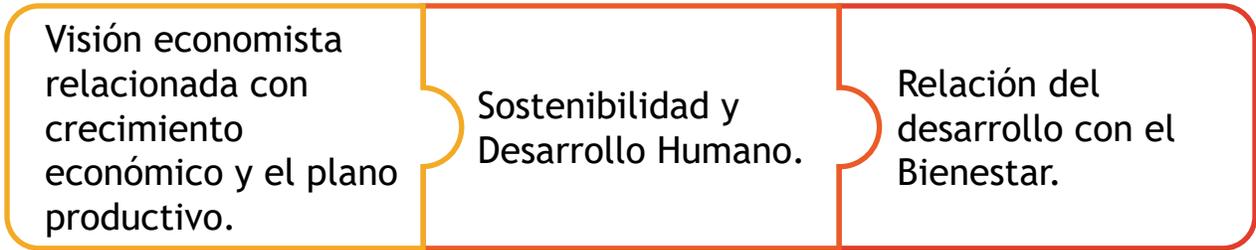


1.1 El desarrollo y el Bienestar

Como lo indica ESAP

El desarrollo es un proceso de cambio social que debe asegurar el crecimiento y su distribución equitativa en toda la población. Su finalidad es ampliar la gama de opciones de autorrealización de la población. Debe ser sostenible, es decir, que proteja las opciones para las generaciones futuras. Una de las condiciones indispensables para el desarrollo es el progreso técnico o desarrollo tecnológico (ESAP, consultado 2024.)

El concepto de desarrollo se vinculaba, inicialmente, a una visión economicista relacionada con el crecimiento económico y con el plano productivo. Sin embargo, esta visión ha evolucionado, desde su concepción inicial, hacia una mayor comprensión de temas como la sostenibilidad o el desarrollo humano. Por ejemplo, de acuerdo con Sen (2000), el aporte más significativo en una nueva concepción de desarrollo es que está basado en las libertades y en los derechos de los individuos, es decir, se enfoca en un proceso integrado de expansión de libertades sustantivas que se entrelazan entre sí. Es decir que, se evoluciona de una interpretación sobre carencias por suplir, a una de capacidades por fortalecer (Ospina et al., 2023).



El concepto de bienestar está asociado al de desarrollo porque este último puede ser concebido como un proceso en el cual los individuos, al mejorar sus condiciones y calidad de vida, expanden sus libertades reales en el seno de la sociedad (Huesca et al, 2011). Según Salazar son conceptos indisociables y se encuentran en la agenda pública de los gobiernos, donde tienen como premisa fundamental la mejora de las condiciones de vida a partir de la construcción conjunta de los programas y políticas (Salazar, 2019). Esta construcción tiene como premisa que se realice desde abajo, diagnosticando problemas comunes a las sociedades y trazando acciones y soluciones de la mano de los ciudadanos (Ospina et al., 2023).

El bienestar se considera tanto individual como colectivamente (ESAP,s.f.):

Bienestar individual	Está relacionado, por un lado, con la mayor disponibilidad de bienes materiales y servicios (cuestión cuantitativa del bienestar); y por el otro, con el conjunto de condiciones de existencia referidas a la naturaleza psicosocial y política: autorrealización, protección y seguridad, afecto, entendimiento, participación, identidad, tiempo libre y protección de la naturaleza, entre otros.
Bienestar colectivo	Hace referencia a las relaciones del ser humano con los demás en la sociedad, esto es: justicia, igualdad de condiciones de vida, paz, libertad (cuestión cualitativa del bienestar). Categorías que implican juicios de valor dependiendo de las normas, costumbres, tradiciones, valores éticos, organización, disciplina, ideología de progreso y, en general, el modo de pensar imperante en la sociedad.

El nivel de bienestar en la sociedad, tanto individual como colectivo, depende de la satisfacción de las necesidades humanas, que la llamada Escuela del Desarrollo a Escala Humana clasifica combinando las dimensiones existencial y de valores, de tal forma que no reduce el bienestar y la satisfacción de las necesidades al tener (por ejemplo: tener bienes, tener riqueza, tener educación), sino que muestra que para el ser humano y la sociedad sólo tiene sentido una condición multifacética y dinámica que significa ser, estar, y hacer, esto es, una actitud constructiva, dinámica y vital, que es mucho más que una actitud adquisitiva centrada en el tener.

1.2 Desarrollo Territorial y Territorio

El desarrollo territorial es entendido como “un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio” (CEPAL, 2024).

Este proceso, según el DNP, es de:

cambio progresivo, que propicia la armonía entre el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales y de las actividades productivas; para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad (glosario DNP: <https://2022.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/D.aspx>).

Los actores sociales individualmente u organizados intentan determinar sus objetivos y diseñar estrategias de desarrollo en un contexto que cambia y además es rico en situaciones y matices. Ese contexto, es el territorio, sea el espacio urbano o rural.

El territorio es entendido como:

(...) un espacio concreto, aire, tierra, suelo, agua, medio natural que asegura la supervivencia de diversas formas de vida que, a su vez, es apropiado, habitado y/o delimitado históricamente. Es decir, un espacio constituido a través de las interrelaciones de los factores ambientales, de los organismos vivos e inertes, de los actores sociales con intereses comunes o no, y las dinámicas económicas e institucionales que lo van construyendo en el marco de un proceso histórico. El territorio, por lo tanto, es una construcción colectiva, social, histórica y cultural; se materializa, en parte, en la medida que existen grupos sociales que lo construyen, dotándolo no solo de realizaciones materiales sino de significados y contenidos simbólicos (citado por Penagos et al., (2020)).

“Los territorios son espacios socio-territoriales con atributos geográficos y ambientales, en los que se sintetizan, transforman e interpretan los atributos naturales, las prácticas sociales, las dinámicas del mercado y la presencia de las instituciones” (ONU Mujeres, 2016). Estos poseen contextos determinados por la actividad espacial, es decir, “la red espacial de relaciones y actividades, de conexiones espaciales y localizaciones en las que opera un actor”, y que sumados a las posiciones, estrategias e ideas de futuro enmarcan su construcción (Montañez & Delgado, 1998).

Desde la perspectiva del desarrollo territorial, este es considerado como un proceso multidimensional que vincula el valor de lo local y destaca la importancia del territorio para el bienestar de las personas y el entorno en donde se desenvuelven se encuentra directamente relacionado (Peroni, 2013).

El territorio como lugar de especialización del desarrollo, deja en evidencia las disparidades existentes entre unos territorios y otros, por lo cual se reconoce la existencia de desequilibrios espaciales asociados a “factores geográficos, sociales, económicos e institucionales que perpetúan las desigualdades y limitan los procesos integradores de mercados y la convergencia regional” (Pinto et al., 2016, citado por (Ospina et al., 2023)).

Desde este enfoque, se busca lograr un desarrollo con cohesión territorial, es decir, “la condición en la cual todas las personas tienen iguales oportunidades de desarrollo y acceso a niveles semejantes de bienestar y de ejercicio de sus derechos, independientemente del lugar donde nacen, crecen o viven” (Berdegué et al., 2014, citado por Ospina, et al., (2023)).

1.3 Planeación del desarrollo territorial

Según el Departamento Nacional de Planeación (2017) la planeación:

La planeación forma parte integral del ciclo de las políticas públicas y puede ser definida como el conjunto de procesos que de manera coordinada y sistémica determinan acciones para alcanzar un objetivo que genere valor público a la sociedad, materializando cómo se deben lograr dichos objetivos (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Gestionar y planificar el desarrollo en un territorio demanda una estrategia de intervención capaz de entender la naturaleza multidimensional del ejercicio y su variabilidad (Juvinao M, 2017).

La planificación territorial, es un método y una técnica de gestión. Hace parte del conjunto de saberes, habilidades y destrezas que requieren los gobernantes e incluso, la ciudadanía y sus organizaciones para actuar, proactivamente, frente a las demandas de progreso y bienestar que emanan de la sociedad (Juvinao M, 2017).

Planificación

Lo que puede o no ocurrir mañana, decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces

- Pensar
 - antes de actuar
 - con método
 - de manera sistemática
- Explicar posibilidades
- Analizar sus ventajas y desventajas
- Proponerse objetivos
- Proyectarse hacia el futuro

Planear

Elegir y definir opciones frente al futuro, así como, proveer los medios necesarios para alcanzarlo (DNP, 2023b).

Contar con un diagnóstico real de la problemática, que permita definir objetivos claros que respondan a las demandas de la sociedad y contribuyan a la consolidación de la hoja de ruta concreta que oriente las acciones de un grupo de ciudadanos o instituciones.

Esta planeación territorial se traduce en Planeación estratégica, que definida por el DNP (<https://2022.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/D.aspx>) se entiende como:

Orientación y promoción de procesos en busca de la movilización de diversos temas y actores para escoger y construir su futuro. Para ello se requiere de la articulación de intereses en procura de un consenso sobre el futuro deseado y posible para forjar un espacio de acción donde se anticipen los cambios, se aprovechen las potencialidades y se fortalezca el uso eficiente de los recursos.

La planeación como proceso

Responde a un contexto determinado: local, municipal, departamental, regional, nacional y/o global.

Es estratégica, integral y prospectiva: reconoce y comprende la situación presente de la entidad territorial a partir de las dimensiones del desarrollo interal.

Identifica y da respuesta a problemáticas de interés público, necesidades de la población, conflictos y tensiones de las dimensiones del desarrollo integral.

Identifica ventajas comparativas del territorio y transforma en ventajas competitivas.

Es continua y permanente y guía la gestión pública por resultados.

Es dinámica y flexible: se revisa y ajusta a la luz de los cambios normativos, los lineamientos de políticas o por situaciones declaradas como desastres, entre otros.

Es deliberativa y democrática: Involucra al Estado, el sector privado, la sociedad civil y la comunidad en torno a una visión compartida de desarrollo.

Es un punto de encuentro entre los criterios políticos y sociales de carácter público y la asignación técnica de medios y de recursos.

Organiza la acción humana alrededor de una idea de bienestar colectivo, reconocimiento y protección de la diversidad biológica y cultural.

La visión compartida de desarrollo es la para formular e implementar decisiones estratégicas para la armonía y equilibrio entre las dimensiones del desarrollo integral y alcanzar transformaciones significativas, sostenibles y sustentables en el territorio, garantizando los derechos humanos y fortalecer la democracia participativa.

2. ¿Planear para qué y sobre qué?

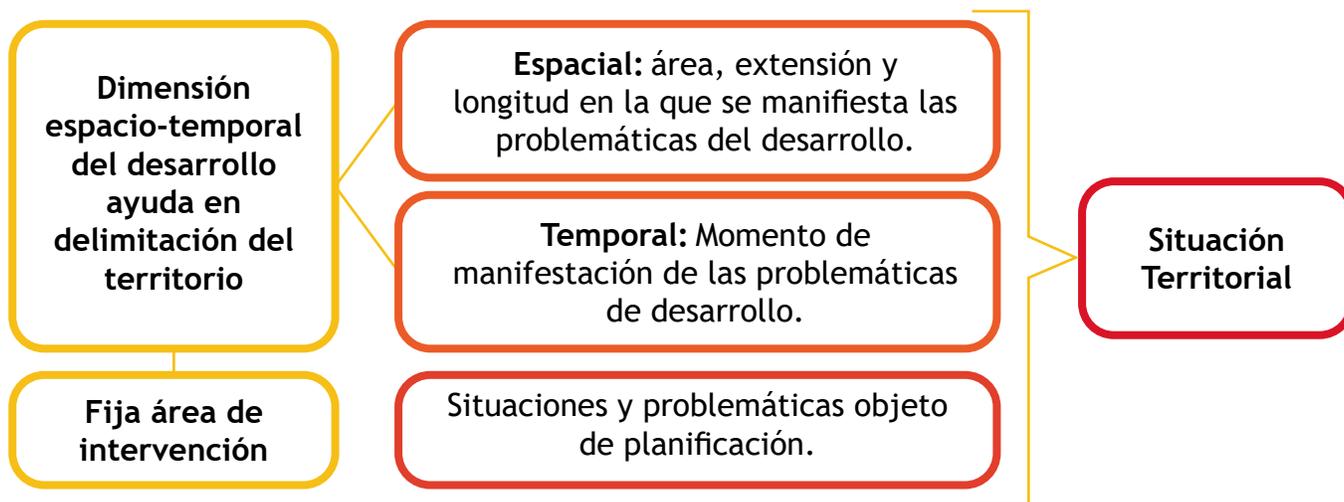
Como se ha visto, la planeación se convierte en una herramienta clave para la formulación y ejecución de políticas públicas coherentes y eficientes, que permitan la consecución de objetivos estratégicos a largo plazo y que estén en línea con las necesidades y demandas de la sociedad (DNP, 2023b).

En este sentido, la planificación del desarrollo territorial se presenta como el método y el conjunto de técnicas que ordenan el proceso de decisión e implementación de los planes, programas y proyectos. Para el caso específico de este curso, la planificación del desarrollo de las localidades de Bogotá D.C. a través del Plan de Desarrollo Local, que definiremos más adelante.

Desde el punto de vista de la gestión pública, los límites que definen el área del territorio a planificar están determinados por la Constitución Política y las Leyes y son establecidos con base en criterios políticos, administrativos y jurídicos referidos a la organización del Estado en los territorios. En el caso particular de Bogotá se reconocen dos niveles: el nivel Distrital y el nivel Local, sobre los cuales se generan procesos de planeación.

Planeamos sobre la situación territorial y las dimensiones del desarrollo:

Como ya vimos, existe una heterogeneidad de territorios que se definen según el espacio físico y sus condiciones, así como por el contexto de sus actores sociales. Frente a este territorio hay unas condiciones de desarrollo que están determinadas por la **situación territorial** que conjuga las problemáticas de desarrollo en un área y momento específicos.



Los problemas del desarrollo se presentan como situaciones en las que se produce un desajuste entre las expectativas de bienestar esperado y el bienestar efectivamente obtenido. Se presume que, con respecto a la situación actual del desarrollo, existen perspectivas de mejora; de lo contrario no se tendría que modificar la tendencia de los hechos, ni afectar el comportamiento de sus variables. Como sucede lo contrario “los actores sociales estratégicos manifiestan su malestar frente a la situación y se considera que es posible, a través de una intervención planificada, transformar la tendencia actual e inercial de los hechos.” (Matus, 1987).

Con respecto a los problemas Juvinao, (2017) referencia:

Se puede observar que los problemas se manifiestan como una brecha, entre dos situaciones diferenciadas en el tiempo; esta se manifiesta como desajuste, diferencia o discrepancia. La brecha en este caso, sólo indica la diferencia entre dos puntos, sin embargo, se cualifica en dos sentidos, en tanto exceso o carencia.

La distancia existente entre una situación dada y una situación deseada, considerada por alguien como óptima, constituye un problema. De esta manera el problema está constituido por una dimensión objetiva (la referencia a la situación dada) y una dimensión subjetiva (el patrón de deseabilidad establecido por el sujeto). Los problemas son siempre problemas para alguien. Por consiguiente, éstos serán contruidos de manera diferente por los distintos actores en el marco de la situación particular de cada uno de ellos. (Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría para la Modernización del Estado, 2017).

Un elemento fundamental, que se asocia al ejercicio de la lectura de las situaciones territoriales de desarrollo, es que los problemas, se procesan y construyen participativamente con los actores interesados, y es del contacto, y apreciación junto a estos, que surge la definición y caracterización de los problemas.

Los retos de planeación asociados a las situaciones territoriales abarcan aspectos ambientales, culturales, sociales, económicos, políticos, institucionales y de gobierno; y tienen incidencia directa o indirecta sobre las condiciones materiales e inmateriales del desarrollo territorial.

En aras de un manejo adecuado de información, sin desconocer la integralidad de estos aspectos en el territorio, se busca organizarlos por afinidad temática en **dimensiones del desarrollo** (Juvinao M, 2017), que permiten análisis multidimensionales y así plantear intervenciones integrales a necesidades insatisfechas. Su armonización y articulación garantiza el goce efectivo de los derechos de sus comunidades y poblaciones (SDP, 2019a).

La caracterización de una situación territorial, lo que ella contiene, está determinada por las dinámicas y articulaciones que se producen entre las diferentes dimensiones del desarrollo y sus variables. Estas dimensiones del desarrollo y los atributos se interpretan y se materializan en función de problemáticas asociadas a situaciones socio-culturales, naturales, espaciales-temporales, concretas; a lugares que se acotan territorialmente (Juvinao M, 2017).

Estas dimensiones son:

Tabla. Dimensiones del desarrollo

Dimensiones	Descriptor
Económica	<ul style="list-style-type: none">● Orienta las intervenciones públicas para generar eficiencia en la optimización de los recursos, la equidad y el bienestar, de forma que se satisfagan las necesidades de las comunidades y se mejore su calidad de vida.● Propende por el crecimiento económico, el desarrollo empresarial sostenible, el comercio eficiente, el empleo y la productividad.● Analiza la estructura económica, las dinámicas de producción, la comercialización y el consumo, las actividades y los mercados de las comunidades, los grupos poblacionales, los sectores sociales, los gremios y los grupos de interés.

Dimensiones	Descriptorios
Social	<ul style="list-style-type: none">● Fomenta el desarrollo humano y social de la población ciudadana, buscando reducir brechas de desigualdad.● Comprende aspectos como salud, educación, vivienda, servicios públicos, equipamientos, seguridad y servicios sociales, entre otros.● Orienta la planeación de las intervenciones públicas hacia el mejoramiento de las condiciones sociales de los grupos poblacionales y sectores sociales, particularmente aquellos en condición de vulnerabilidad.
Cultural	<ul style="list-style-type: none">● Constituye el sistema de valores, creencias, costumbres y tradiciones de la ciudad.● Reconoce la diversidad cultural de la ciudad y orienta las acciones públicas hacia el reconocimiento de la identidad cultural de sus poblaciones y territorios.● Dirige la atención hacia el acceso a actividades y equipamientos culturales, deportivos y recreativos de la comunidad.
Ambiental	<ul style="list-style-type: none">● Dirige las acciones públicas hacia la integración de la estructura ecológica principal de la ciudad.● Comprende acciones para reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático.● Comprende acciones hacia la ecoeficiencia, la biodiversidad y el cuidado del ambiente de la ciudad.● Propende por el desarrollo sustentable de la ciudad.● Promueve el uso y disfrute del ambiente como valor para la ciudad.● Se orienta al mejoramiento de la calidad ambiental.

Dimensiones	Descriptorios
Urbano - Funcional	<ul style="list-style-type: none"> ● Se ocupa de la caracterización del funcionamiento sistema y subsistema urbano-funcional del territorio: asentamiento y jerarquías, flujos comerciales, servicios, institucionales, turísticos, agrícolas, industriales, ambientales y de pasajeros. ● Caracterización del sistema de asentamientos urbanos y rurales de acuerdo con las actividades y especialización funcional en el territorio. ● Caracterizar el alcance espacial -longitud y amplitud- de las relaciones funcionales intra e inter de los asentamientos urbanos y rurales: área de influencia, superficie y población que afecta, alcance y distancia, umbral de oferta. ● Caracterizar la morfología de los sistemas urbano-rurales, intra e interterritoriales con relación a sus niveles de concentración o dispersión de la oferta de productos y servicios especializados en la jerarquía urbana: polos de desarrollo y centros de servicios. ● Caracterizar los sistemas de difusión, transmisión y apropiación de innovaciones y tecnología intra e interterritorial. ● Caracterizar el nivel y grado de articulación entre el gobierno territorial y la población, con el fin de gestionar asociativamente asuntos estratégicos comunes al territorio. ● Caracterizar el sistema de comunicaciones, conectividad y accesibilidad de bienes, servicios, información y personas.

3. Instrumentos de planeación

La planeación estratégica de la que hablamos anteriormente se plasma en Instrumentos de Planeación, puesto que:

Son herramientas técnicas y metodológicas que guían 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 que cuenta (SDP, 2019a).

Es importante tener en cuenta que la planeación, a través de los instrumentos, como indica el DNP (2011), busca por medio de políticas y estrategias que apunten al cumplimiento de objetivos y metas en un tiempo determinado y para el beneficio común:

- Aprovechar las oportunidades.
- Reducir o mitigar las amenazas.
- Potenciar las fortalezas.
- Transformar las debilidades.
- Dar soluciones a problemas.
- Atender las necesidades.
- Procurar la transformación de conflictos.

Bogotá cuenta con tres **instrumentos de planeación** concebidos, en el artículo 4 del Acuerdo 878 de 2023, como componentes estratégicos del Sistema Distrital de Planeación:

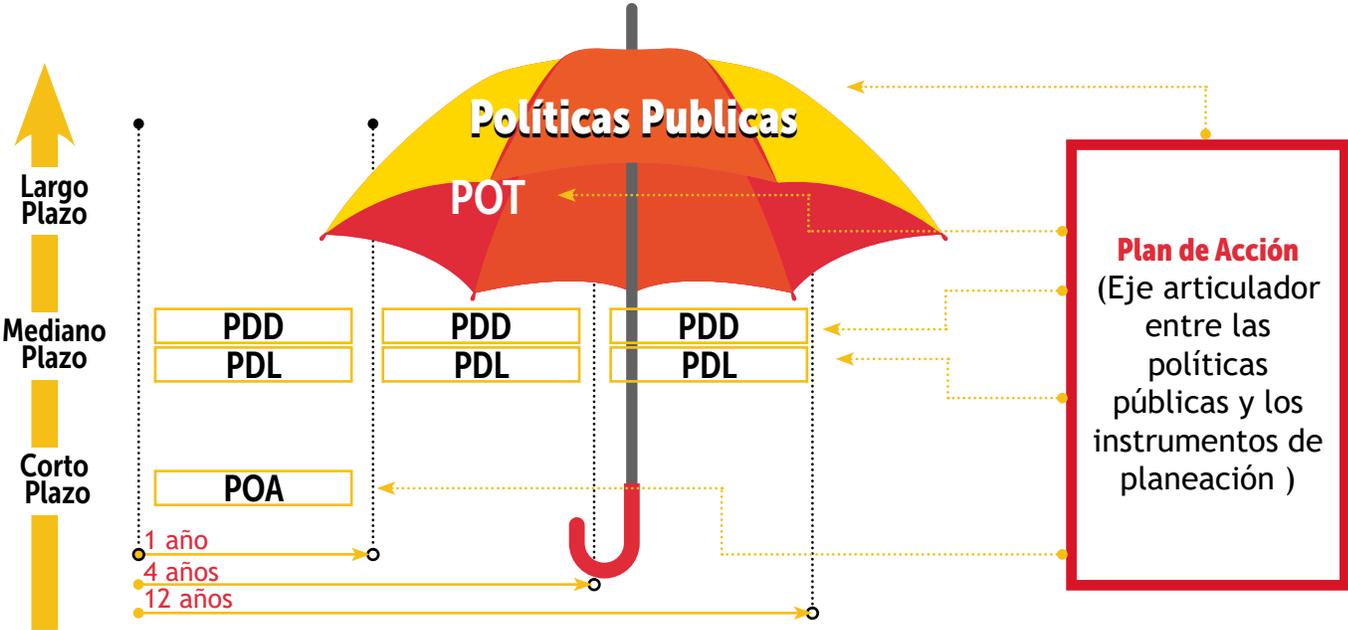
1. Las políticas públicas distritales.
2. El Plan de Ordenamiento Territorial.
3. Los planes de desarrollo distrital y local.

El artículo 6 de este Acuerdo, indica que estos instrumentos de planeación deben estar articulados así:

- A. Los planes de desarrollo distrital y local contribuirán al cumplimiento de los componentes, programas y proyectos de mediano y largo plazo contenidos en las políticas públicas distritales y en el Plan de Ordenamiento Territorial.

- B. Los programas y proyectos de los planes de desarrollo deberán armonizarse con el programa de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial vigente, que define con carácter obligatorio las actuaciones sobre el territorio, previstas en el plan de ordenamiento que serán ejecutadas durante el periodo de la correspondiente administración.
- C. Los Planes de Desarrollo Local harán parte integral del Plan Distrital de Desarrollo, y coadyuvarán con su contenido programático para el cumplimiento de sus metas de conformidad con las necesidades locales.
- D. El Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C.) Articulará la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas distritales.
- E. Los planes de desarrollo distrital y local se articularán con las políticas públicas, por medio de sus planes de acción. Esta articulación se realizará atendiendo los objetivos e indicadores formulados en el plan de acción de cada política pública.

Integración de políticas públicas con otros instrumentos de planificación



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2017 - SDP, (2024)

3.1 Políticas públicas

La política pública se inscribe como un proceso de planeación que define una visión de largo plazo, que sobrepasa los periodos de administración de los gobiernos y orienta el proceso de cambio frente a realidades sociales relevantes. Es un instrumento de planeación orientado a la acción, para lograr objetivos prioritarios, fruto de un proceso de concertación intersectorial y co-creación, en el que participa la administración distrital, la ciudadanía, la sociedad civil, los gremios, la academia, etc. (SDP, 2017) (p. 3)

El reconocimiento de la heterogeneidad territorial en el diseño e implementación de políticas públicas es un elemento esencial para su efectividad (Bateman et al., 2018).

3.2 Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

El artículo 9 de la Ley 388 de 1997, establece que el POT es “el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.”

Esta ley precisa que el ordenamiento territorial se materializa considerando las relaciones regionales e intermunicipales; atendiendo la diversidad étnica y cultural; reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporando herramientas que regulen la transformación en materia de recursos naturales y humanos dispuestas con el fin de lograr condiciones de vida dignas, tanto para la población actual, como para las futuras generaciones.

El artículo 21 de dicha normatividad, establece la armonía del POT con el PDD. Es decir, el POT vigente puntualiza un modelo de ocupación del territorio distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización. Esta labor se garantiza mediante la definición de programas, proyectos y obras derivadas de las políticas y estrategias contenidas en su estructura, y que las entidades públicas distritales deben ejecutar a través del plan de inversión y el plan de desarrollo (SDP, 2019a).

3.3 Planes

Los planes son un instrumento de la gestión pública, la cual es utilizada como hoja de ruta para plasmar las prioridades de política pública y los resultados esperados en un periodo de tiempo. Su reglamentación se basa en la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Los Planes se convierten en el instrumento principal para la planeación, por lo cual, su elaboración se debe enmarcar en los Programas Orientados a Resultados. Esto con el fin de garantizar que los objetivos y estrategias que se establezcan dentro de los planes, correspondan a la misionalidad de un sector, y se puedan identificar los resultados y productos priorizados. Adicionalmente, se garantiza una cohesión entre los diferentes niveles de Gobierno, ya que los marcos de desempeño se definirán bajo los mismos términos.

Según Juvinao, (2017) el Plan de Desarrollo es el instrumento por excelencia del proceso planificador, expresa una idea, intención, proyecto, visión, imaginario que se somete a evaluación juiciosa por medio de métodos y técnicas de planificación, con el fin de brindarle a esta unos criterios mínimos de factibilidad, viabilidad y sustentabilidad.

3.3.1 Plan de Desarrollo Distrital

El plan de desarrollo territorial -PDT- es el instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno. En éste se determina la visión, los programas, proyectos y metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que se ejecutarán durante los próximos cuatro años. Este instrumento de planeación está compuesto por: 1) Diagnóstico, 2) Parte Estratégica y 3) Plan de Inversiones. El Artículo 339 de la Constitución Política de Colombia establece que las entidades del orden territorial elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado que les haya sido asignado por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. A este Plan lo llamamos en Bogotá el Plan Distrital de Desarrollo (PDD).

El PDD tendrá como fundamento el POT, específicamente el programa de ejecución, donde se incorporan los principales proyectos y programas que determinan gastos en el plan de inversiones del PDD (SDP, 2019a).

3.3.2 Plan de Desarrollo Local

El Plan de Desarrollo Local (PDL) es el instrumento de la planeación de la administración local como su hoja de ruta para promover el desarrollo integral de la localidad en un periodo de cuatro años (<https://bogotacomovamos.org/yo-voto-yo-sumo/que-es-el-plan-de-desarrollo-local/>).

El PDL es un componente integral del PDD, que contribuye al cumplimiento de sus metas de resultado. De igual modo, los lineamientos metodológicos en el marco de su ciclo de planeación siguen las mismas pautas y principios que se establecieron anteriormente en el PDD (SDP, 2019a).

Por tal motivo, en esta sección solo se presentan aquellos elementos diferenciales que se conforman de manera exclusiva para los PDL. Aquellos aspectos no señalados deberán realizarse en los mismos términos aplicados para el PDD (SDP, 2019a).

3.4 Fases del ciclo de la planeación

Jovinao (2017) referencia 3 momentos del proceso de planificación territorial a saber:

- a) Diagnóstico Evaluativo de asuntos y problemas estratégicos del desarrollo.
- b) Diseño y formulación de política, y estrategias para intervención social del desarrollo.
- c) Monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas, y estrategias de desarrollo.

Estos momentos se gestionan en el siguiente ciclo:

Ciclo de gestión del proceso de planificación



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2017 - SDP, (2024)

Según SDP (2019a), la planeación es un proceso que se desarrolla mediante fases sucesivas, que permiten garantizar el logro de los resultados esperados, tal como lo referencia la siguiente gráfica, referida a los Planes de Desarrollo Local:

Participación



Fuente: SDP, (2019a)

- **Identificación y caracterización:** representa el momento en el cual se valora la situación en la que se va a realizar el ejercicio de planeación. En esta fase se determinan cuáles son los escenarios problemáticos que deben solucionarse o las necesidades por satisfacer. En este sentido, su labor implica realizar un análisis de la realidad, por lo tanto, de su contexto estratégico.
- **Formulación:** en esta fase se proponen, analizan y definen las propuestas pertinentes para dar solución a los problemas hallados en la fase anterior. Se establecen los fines, las estrategias o acciones, los tiempos, las metas, los productos, los indicadores y los recursos y costos para superar las situaciones problemáticas o satisfacer la necesidad. Es aquí donde se ponen en evidencia los resultados esperados, los cuales deben estar alineados con los instrumentos de planeación institucional. Al final de esta fase se aprueban, mediante acto administrativo, los planes de desarrollo. Estos contienen las decisiones que guiarán en el mediano plazo la gestión pública hacia el logro de los objetivos determinados.
- **Implementación:** esta fase se materializan las decisiones que fueron adoptadas a través de los planes de desarrollo. Se ponen en marcha las estrategias, los programas y los proyectos relacionados con estas disposiciones. En este sentido, la implementación tiene que ver con la actuación de las instituciones públicas para ejecutar los compromisos establecidos en los instrumentos de planeación.
- **Seguimiento:** en esta fase se cuantifican los avances de los planes de desarrollo frente a los resultados de las acciones realizadas. Provee información sobre el progreso en la ejecución de los compromisos establecidos en el plan, al comparar los avances logrados frente a las metas propuestas. En el marco de la gestión por resultados, se proporcionan elementos para la acción correctiva.
- **Evaluación:** es una valoración de los resultados que permite identificar los cambios en la realidad intervenida y alimentar la formulación de nuevos instrumentos de planeación, convirtiendo este proceso en algo continuo (SDP, 2019a).

3.5 Criterios de Gestión de la Planeación Territorial

Frente a la identificación territorial de los problemas de desarrollo, el proceso de planeación busca idear intervenciones a través de situaciones deseadas y posibles.

Situaciones de planificación

Situación deseada	Situación posible	Situación resultado
Lo que se quiere antes de la intervención. Momento de analisis situacional.	Lo que se puede antes y durante la intervención. Momento de diseño y formulación.	Lo que se obtiene luego de la intervención. Momento de seguimiento y monitores.

Fuente: Juvinao, (2017)

Como indica Juvinao, (2017)

cualquiera sea el caso, las diferentes situaciones configuradas, sean deseadas, objetivo o de resultado, deben enmarcar o permitir definir del modo más integral posible una imagen comprensiva e integral de la realidad social y ambiental que quiera intervenir territorialmente. Esta lectura permitirá comparar en función de las hipótesis causales, los objetivos, la estrategia de intervención, la propuesta operativa, las situaciones y escenarios, los plazos y el territorio, el proceso de planificación mismo y sus resultados.

Por lo tanto, la planificación territorial, además de las precisiones de análisis y de sentido, o explicativas de las situaciones problemáticas, debe ocuparse de garantizar que sus propuestas cumplan con criterios de factibilidad, viabilidad y sustentabilidad:

Factibilidad: en este contexto, hace referencia a la posibilidad efectiva que, una estrategia y los objetivos propuestos, sean realizables puesto que científica y técnicamente, se cuenta con el conocimiento y las tecnologías necesarias para realizar las operaciones que se determinen para solucionar algún problema. La factibilidad también radica en la capacidad económica y financiera para apalancar la operación.

Viabilidad: en este contexto, hace referencia al grado de aceptación y legitimidad social y política que tiene una operación entre los actores estratégicos y la población en general. En este sentido, una operación científica, técnica y económicamente puede ser factible, pero no contar con el reconocimiento ciudadano y político necesario para legitimarla. De modo que las construcciones de consensos terminan siendo necesarias para que se ejecute la operación, o en su defecto, impedirla. En síntesis, se podría decir que lo viable es aquello que, además de ser posible y costeable, tiene aval político.

Sustentabilidad: en este contexto, hace referencia a la posibilidad de conservar o intervenir las fuentes de recursos naturales sin que se produzca daño irreparable en los ecosistemas o pérdida de la biodiversidad. Es decir que, se está haciendo referencia a la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, el concepto es más amplio porque también da cuenta de factores de estabilidad social, económico y político. En estos últimos casos, se trata de garantizar el arraigo y permanencia de los factores que dan legitimidad a la estrategia de intervención.



4. PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

La Función Pública define la Planeación Participativa como:

Un mecanismo mediante el cual la sociedad civil decide el rumbo de las políticas, planes, programas, proyectos o trámites de acuerdo con sus necesidades. La participación puede darse en la delimitación de los resultados e impactos esperados y en la definición de productos y de actividades (DAFP, 2024).

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, explica claramente que la participación ciudadana es,

El mecanismo que tenemos las personas para hacer llegar nuestra voz y nuestras propuestas a todos los niveles de gobierno. Es un legítimo derecho de los ciudadanos a intervenir en la toma de decisiones, respecto al manejo de los recursos y las acciones que tienen un impacto en el desarrollo de nuestras comunidades (Defensoría del Pueblo, 2024).

La incidencia se relaciona con la participación ciudadana en tanto esta busque la influencia en las decisiones de gobierno (Almonacid, 2015). Esto puede darse en estrategias asociadas a los niveles

- 1) **Normativo:** se trata de incidencia en las normas, leyes, reglamentación.
- 2) **Institucional:** para motivar cambios en las reglas formales institucionales.
- 3) **Social:** nuevos posicionamientos en las agendas públicas y sociales, así como nuevas interpretaciones de la realidad social.
- 4) **Subjetivo:** cambios en las actitudes individuales de los actores del proceso, tanto de funcionarios públicos como de la sociedad en general.

En términos del primer nivel, referente a la planeación del desarrollo local, Bogotá D.C. Realizó un avance en el año 2000 con el Acuerdo 13 del año 2000, que:

Introdujo dos grandes innovaciones institucionales que estaban orientadas a fortalecer la planeación participativa local: la creación de los Consejos Locales de Planeación (CLP) y de los Encuentros Ciudadanos (EC), con el fin de fortalecer la incidencia de las organizaciones y ciudadanos en la formulación y adopción de los planes y presupuestos locales; y la definición de un sistema para la planeación local, de forma que dejara de ser un ejercicio de planeación aislado (Hernández, 2010, en (Almonacid, 2015)

Si bien en un principio estas instancias de participación fueron iniciativas que apoyaron el proceso en la ciudad, con el paso del tiempo perdieron su rumbo inicial y generaron desconfianza por parte de la ciudadanía, y una percepción de que la participación no ha sido incidente, diversa, ni equitativa (Hernández, 2010, en Almonacid, 2015).

23 años después de este ejercicio, se han realizado dos nuevos avances normativos. El primero se da con la adopción del Acuerdo Distrital 878 de 2023 con el que se garantiza la participación ciudadana en el Distrito Capital asociada al Sistema Distrital de Planeación. Para ello incluye, en el artículo 1, como uno de sus principios, la incidencia, e indica sobre ella que “Se propenderá porque las opiniones, conceptos e ideas de la ciudadanía en los diferentes escenarios de construcción de política pública y espacios de participación, se conviertan en decisiones concretas que recojan las propuestas ciudadanas”, y suma el principio de Eficacia, estableciendo que “Todos los actores buscarán que el Sistema Distrital de Planeación logre su finalidad, eliminando las barreras que se presenten y garantizando la participación incidente”.

El segundo se da con la expedición del Decreto 477 de 2023 “Por medio del cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente del Distrito Capital 2023 - 2034 y se dictan otras disposiciones”. Esta se dirige a todas las personas habitantes del territorio urbano y rural de Bogotá Distrito Capital, en todos los espacios en los que se desarrollen procesos de participación ciudadana, y se comprende a partir de estas tres dimensiones:

1. **Como derecho**, la participación implica que existen obligaciones del Estado en cuanto a su materialización con la correlativa facultad de exigir su cumplimiento por parte de las personas.

2. **Como un ejercicio cotidiano**, creativo y transformador de sujetos plurales que habitan la ciudad en contextos urbanos y rurales, que identifican y sitúan conflictividades con el fin de propiciar y construir colaborativamente escenarios posibles para la mitigación o transformación de estas.

3. **Como condición** para la existencia del Estado Social de Derecho y de una sociedad democrática incluyente, que se expresa en diversas formas basadas en la autonomía, la diversidad, el cuidado, la incidencia de los propósitos y las causas comunes, para la construcción y el disfrute de lo público.

5. ¿QUÉ ES UN DIAGNÓSTICO Y POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Ya vimos que el diagnóstico es una fase importante en el ciclo de planeación, que los documentos de diagnóstico permiten conocer el estado actual de los problemas, las necesidades y las oportunidades del territorio y que el diagnóstico es fundamental para identificar las oportunidades y retos que enfrenta la nueva administración (DNP, 2023b).

Adicionalmente, el diagnóstico examina las variables y los indicadores que llevan a la definición de líneas base o puntos de partida, para facilitar el posterior seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo. El diagnóstico debe incluir indicadores relevantes que permitan comparar situaciones o problemas entre las localidades (SDP, 2019a).

Para tener un buen documento de diagnóstico, es necesario recopilar, seleccionar y analizar la información que permita conocer la realidad actual e identificar los problemas de los territorios. Para lograrlo, se puede utilizar la información generada por los sectores, también se puede hacer uso de otras fuentes de información como estudios recientes, encuestas, entrevistas, entre otros. La información aportada por los ciudadanos en los ejercicios participativos son también una fuente importante de información.

Los diagnósticos locales se actualizan cada cuatro años:

Haz clic aquí
Para acceder a la información sobre su localidad.



El Observatorio de Participación Ciudadana produce y difunde información sobre las dinámicas y tendencias de participación en Bogotá, que aportan datos claves para la ciudadanía y la toma de decisiones en materia de políticas públicas, por tal motivo, a continuación te invitamos a entrar al siguiente enlace para que puedas consultar la Cartografía de la Participación, y así identificar la intervención del IDPAC en los territorios y los procesos asociativos, para revisar los resultados de las fases de caracterización y diagnóstico de las instancias de participación y las organizaciones sociales y comunales, así como los incentivos entregados para el fortalecimiento.

Haz clic aquí
Para acceder al observatorio - cartografía.



Adicionalmente, visita cada uno de los siguientes enlaces para consultar más información sobre las localidades:

Haz clic aquí
Para acceder al observatorio - ambiental.



Haz clic aquí
Para acceder al observatorio de acceso y permanencia.



Haz clic aquí
Para acceder al OMEG.



Haz clic aquí
Para acceder al visor publico del jardín botánico de bogotá.



Haz clic aquí
Para acceder al mapa de Bogotá



Haz clic aquí
Para acceder al Visor Geográfico Ambiental.



Haz clic aquí
SDP - Portal geoestadístico



Haz clic aquí
Para acceder a la secretaria de seguridad, convivencia y justicia



Haz clic aquí
Para acceder al centro de gobierno local



Haz clic aquí
Para acceder a ProBogotá



Haz clic aquí
Para acceder los presupuestos participativos



Haz clic aquí
Para acceder a Estudios Macro



Haz clic aquí
Para acceder a Proyecciones de Población



Haz clic aquí
para acceder al sistema de analítica de datos



6. ¿CÓMO IDENTIFICAR NECESIDADES?

Con la información que contienen los documentos diagnósticos se realiza la definición de problemas que se deben atender. Se debe identificar el problema para poder transformarlo, esta actividad puede ser compleja porque se pueden cometer errores, uno de los más frecuentes es la definición del problema como la falta o ausencia de una solución (DNP, 2023a). A continuación, se presentan algunas recomendaciones para tener en cuenta:

Para tener en cuenta

Forma incorrecta de definir un problema

Falta de un colegio.

Falta de un centro de salud.

Error 1: restringe la alternativa de solución.

Error 2: No contempla ninguna condición de desarrollo de la población.

Forma correcta de definir un problema

Alta tasa de morbilidad infantil.

Bajo acceso al sistema de educación en los niveles básico y media.

Acierto: para cualquiera de los casos existen diversas alternativas de solución.

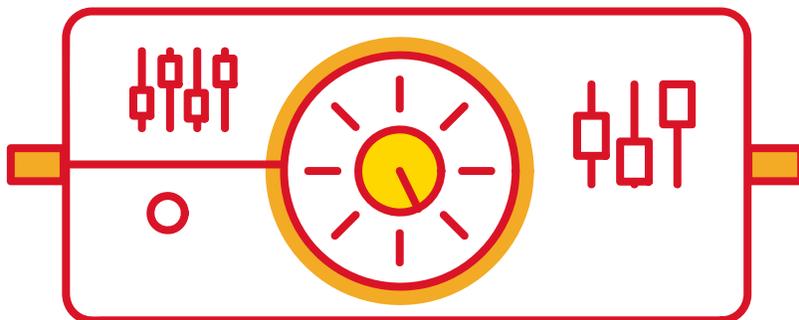
Acierto: las dos condiciones negativas reflejan la necesidad de la población.

Hay diferentes grados de complejidad en los problemas. Desde los que pueden ser muy simples hasta aquellos donde juegan diferentes factores que hacen casi imposible su invisibilidad. Puede ser el caso de problemas como: la pobreza, el desempleo entre otros.

Fuente: (DNP, 2023a)

Luego de haber identificado el problema, se buscan las causas, que son las acciones o hechos que dan origen al problema. Es importante en este punto diferenciar las causas directas (son las que dan origen al problema) y las indirectas (son las que dan origen a las causas directas).

¡Felicitaciones!



Felicitaciones, has terminado la lectura del módulo 1. Si llegaste a este punto, esperamos que hayas comprendido el proceso de Encuentros Ciudadanos, su contexto y alcance en la planeación del desarrollo local.

Para que puedas apropiarte los contenidos y pasar al módulo 2, te invitamos a desarrollar las dos actividades del módulo 1 ubicadas en la plataforma Moodle.



Referencias bibliográficas

- Acuerdo 740 (2019).
- Acuerdo 878 (2023).
- Almonacid, A. (2015). Incidencia de la sociedad civil en espacios institucionalizados de participación en Bogotá: estudios de casos.
- Bateman, A., María, Á., Juan, P., Ramírez, M., Martín, T., Diaz, Y., & Satizábal, S. (2018). Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional en Colombia. www.rimisp.org
- CEPAL. (2024). Desarrollo territorial. <https://www.cepal.org/es/subtemas/desarrollo-territorial>
- DAFP. (2024). Planeación y presupuesto participativo - Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/planeacion-y-presupuesto-participativo>
- Decreto 449 (1999).
- Decreto 768 (2019).
- Decreto 1421 (1993).
- Defensoría del Pueblo. (2024). Participación Ciudadana. <https://defensoria.gov.co/participacion-ciudadana>
- DNP. (2011a). Elementos básicos del Estado colombiano. www.portalterritorial.gov.co
- DNP. (2011b). Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales El plan de desarrollo 2012-2015. www.portalterritorial.gov.co
- DNP. (2023a). Metodología General Ajustada para la formulación de proyectos de inversión pública en Colombia.

Referencias bibliográficas

- DNP. (2023b). Planeación Territorial Documento Conceptual.
- ESAP. (n.d.). PLANIFICACIÓN DE DESARROLLO CAPITULO 1 FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS DE LA PLANIFICACIÓN.
- ESAP. (2017). Gestión y planificación de desarrollo urbano y regional, Unidad didáctica 3.
- Juvinao M. (2017). Gestión y planificación de desarrollo urbano y regional, Unidad didáctica 2.
- Juvinao M. (2017). Gestión y planificación de desarrollo urbano y regional, Unidad didáctica 3.
- Montañez, G., & Delgado, O. (1998). ESPACIO, TERRITORIO Y REGION: CONCEPTOS BASICOS PARA UN PROYECTO NACIONAL. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 7(1 y 2).
- ONU Mujeres. (2016). Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Paraguay: un análisis desde el enfoque territorial.
- Ospina, C., Umaña, M., Niño, D., Guillén, M., & Sánchez, L. (2023). Indicadores cotidianos como propuesta de medición complementaria para la transformación territorial. Caso Colombia. (Documento de Trabajo N.o. 285.).
- Penagos, A., Bateman, A., Díaz, Y., Rugel, M., Satizábal, S., Arbe-láez, S., & Silva, J. S. (2020). Reflexiones sobre Ordenamiento y Desarrollo territorial en Colombia.
- Peroni, A. (2013). Claves del buen desarrollo territorial. FRONTERA NORTE, 25, 57-86.
- Salazar, R. L. (2019). Bienestar y desarrollo: Evolución de dos conceptos asociados al bien vivir.

Referencias bibliográficas

- SDP. (2019a). Guía de Planes de Desarrollo Distrital y Local. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/m-le-122_guia_planes_desarrollo_distrital_y_local_v3.pdf
- SDP. (2019b). Índice de distribución de recursos de los fondos de desarrollo local.
- SDP. (2024). Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital.

Créditos

Carlos Fernando Galán Pachón
Alcalde Mayor de Bogotá

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC

Juan Pablo Camacho López
Director General

Astrid Lorena Castañeda Peña
Subdirectora de Promoción de la Participación

Deicy Andrea Méndez Aguirre
Subdirección de Promoción de la Participación

Luisa Fernanda Pinzón Gamboa
Subdirección de Promoción de la Participación

Sady Luz Casilla Urango
Gerente de la Escuela de la Participación

Carlos Rodríguez del Toro
Revisión y corrección de estilo

July Rincón
Accesibilidad, LSC y audiolectura

Nathalia Salazar Osorio
Diseño y diagramación

Mateo Moreno Acosta
Adecuación en la Plataforma Moodle

Créditos

Secretaría Distrital de Planeación

Sonia Milena Montenegro
Oficina de Laboratorio de Ciudad

Luisa Fernanda Lagos
Oficina de Laboratorio de Ciudad

Giovani Flórez Andrade
Dirección de Programación, Seguimiento a la Inversión y Planes de Desarrollo Locales

Secretaría Distrital de Gobierno

Diego Buelvas Ramírez
Dirección para la Gestión del Desarrollo Local

Fredy Alayón García
Dirección para la Gestión del Desarrollo Local