https://doi.org/10.56085/isss.500

# El enfoque poblacional: reflexiones para su implementación[1]

## The Focus on Population: Reflections for your Deployment

## O foco sobre a população: reflexões para sua implementação

Solángel García-Ruiz[2]
Tatiana Díaz-Hernández[3]
Patricia Rozo-Lesmes[4]
Paola Romero[5]
Esmily Ruiz-Varón[6]
Martha Santacruz[7]

## Resumen

***Introducción:*** Para dar continuidad al artículo "El enfoque poblacional: las personas como centro de las políticas" publicado en la revista de Seguridad Social de la Secretaría Distrital de Salud No. 12, 2010, se quiso en esta ocasión avanzar con las reflexiones sobre su implementación. Por ello, a partir de preguntas orientadoras (¿Qué es el enfoque poblacional? ¿Qué pretende? ¿Cuáles son sus principios orientadores?, ¿Cuáles sus perspectivas?¿con cuales estrategias cuenta? y ¿con cuáles estrategias cuenta?; se abrió la discusión sobre las tensiones que se perciben, en torno a la implementación del enfoque poblacional, desde la teoría y la práctica de los diversos enfoques (de derechos, del mercado, demográfico, poblacional, de los territorios y la población, diferencial y poblacional). ***Métodos***: Para desarrollar este artículo se adelantó un proceso de construcción conjunta, resultado de la implementación de "grupos de discusión" en las cuales participaron docentes de la Universidad de los Andes, la Universidad Nacional, la Universidad de la Salle y la Universidad Javeriana, así como profesionales de la Secretaría de Salud de Bogotá (SDS), interesados en reflexionar sobre las políticas poblacionales y en generar conocimientos que permitan su implementación. De igual forma, con la idea de reconocer los aportes que desde las comunidades surgen frente a la implementación del enfoque poblacional, se generó una jornada de foro y grupos de discusión con comunidad; las reflexiones de dichos escenarios permitieron

1 Este documento fue elaborado a partir de las reflexiones de las autoras en 2011, cuando hacían parte del equipo poblacional de la Dirección de Salud Pública de la SDS.

2 Terapeuta ocupacional. Especialista en seguridad social. Magíster en desarrollo social y educativo. Coordinadora de investigaciones, Dirección de Planeación y Sistemas, SDS.

3 Médica especialista en gerencia en salud pública. Candidata a magíster en gestión actuarial de seguridad social. Consultora, Organización Panamericana de la Salud (OPS).

4 Odontóloga. Magíster en salud pública. Especialista en investigación criminal. Contratista, Ministerio de Salud y Protección Social.

5 Politóloga. Especialización en análisis de políticas públicas. Líder de la política de género. Dirección de Salud Pública, SDS.

6 Profesional en ciencias sociales. Magíster en políticas sociales. Directora de salud pública, Secretaría de Salud de Cundinamarca.

7 Terapeuta ocupacional. Especialista en docencia universitaria. Profesional especializada, Dirección de Salud Pública, SDS. Profesora, Programa de Terapia Ocupacional, Universidad del Rosario.

elaborar el presente artículo. ***Resultados***: El enfoque poblacional como propuesta emergente genera tensiones, por intereses asociados a compromisos políticos con algunos grupos poblacionales; tales tensiones son: de coherencia entre la teoría y la práctica; entre el enfoque de derechos y el mercado; entre lo demográfico y lo poblacional; en la priorización de los territorios *vs*. población, y entre el enfoque diferencial *vs*. el enfoque poblacional. ***Conclusiones***: Para la implementación de las políticas públicas en Bogotá, es necesario reconocer, ante todo, que los seres humanos tienen características tan diversas, como contextos existentes; se debe avanzar en la construcción de ciudades y de territorios a partir de las capacidades y las oportunidades de quienes los habitan. Como aspectos fundamentales, se proponen, desde la diversidad, el reconocimiento de cada sujeto con sus identidades, la interseccionalidad, la interculturalidad, la equidad y la justicia social.

**Palabras clave**: enfoque poblacional, territorios, población, perspectiva de interseccionalidad cultural.

# Abstract

***Introduction***: It is intended to advance with observations regarding the implementation of ideas found in the article "El enfoque poblacional: las personas como centro de las políticas" (The population approach: people as the center of policies). Therefore, several guidance questions arise: What is the population approach? What does it intend? Which is its guidance principle? Strategies and principles? A discussion group regarding the implementation of the population approach emerged. It discussed the tension generated by its implementation in theory and practice, the market and rights approach, the demographic and population approach, territories and population, and the differential and population approach. ***Methods***: This article was made possible by joint work between discussion groups formed by professors from Universidad de los Andes, Universidad Nacional, Universidad de la Salle, Universidad Javeriana, and members from the Health Department of Bogota. People involved were interested in questioning and studying population policies, so that their studies would allow for their implementation. Likewise, discussion groups with the community were formed, to acknowledge the contributions made by the community about the implementation of the population approach. Conclusions drawn allowed for the development of this article. ***Results***: The population approach as emerging proposal generates tension due to political commitment interests with some population groups. This tension is explained by consistency between theory and practice, the rights and market approach, demographic and population aspects, prioritization of territories and population, and the differential and population approach. ***Conclusion***: To implement these policies, it is necessary to understand that human beings have diverse characteristics, like people in different contexts. Progress on city and territory construction must be made, always taking into account the capacities and opportunities of those who inhabit them. Fundamental aspects must be taken into account in this proposal, like acknowledging diversity, individual identities, intersectionality, interculturalism, equity, and social justice.

**Key words:** population approach, territories, population, perspective of cultural intersectionality.

# Resumo

***Introdução***: Em Continuação ao artigo "O Enfoque Populacional: as pessoas como centro das políticas" queria avançar neste momento com as reflexões sobre a sua implementação. Portanto, a partir de perguntas guias; O que é enfoque populacional? O que pretende? Quais são os seus princípios orientadores? Suas perspectivas, suas estratégias; Abriu-se a discussão de sua implementação sobre as tensões que são percebidas na implementação, dada em torno da teoria e da prática, o enfoque de direitos, de mercado, populacional, demográfico, de los territórios e da população e o enfoque diferencial e populacional. ***Metodologia***: Para a elaboração deste artigo desenvolveu um processo de construção conjunta do esultado da implementaç ão de "grupos de debate" em que participaram professores da Universidade dos Andes, Universidade Nacional, La Salle University, Universidade Javeriana e profissionais do Ministério da Saúde de Bogotá, interessados em pensar sobre as políticas populacionais e gerar conhecimento que permita a sua execução. Da mesma forma, com a idéia de reconhecer as contribuições que surgem das comunidades frentes à implementação con enfoque populacional, fue criada um fórum y grupo de debates: as reflexões desses debates permitiu a construção do presente artigo. ***Resultados***: O enfoque populacional como uma proposta emergente cria tensões para compromissos políticos relacionados com determinados interesses de grupos populacionais, as tensões são: de coerência entre a teoria ea prática, entre a abordagem dos direitos e o mercado, entre odemográfico e a população, na priorização dos territórios e entre população *vs*. enfoque diferencial *vs*. enfoque populacional. ***Conclusões***: A implementação de políticas precisam reconhecer que todos os seres humanos têm características diferentes; como as pessoas nos contextos; é preciso avançar na construção de cidades e territórios a partir das capacidades e oportunidades das pessoas que os habitam. Os principais pontos são propostos a partir da diversidade, do reconhecimento de cada sujeito com suas identidades, interseccionalidades, interculturalidades, a equidade e a justiça social.


**Palavras-chave:** foco população, território, população, perspectiva de interseccionalidade cultural.

# Introducción

El presente artículo escenifica una reflexión en pro de incorporar el enfoque poblacional en los territorios, en el contexto de las propuestas de acción en salud pública. Siguiendo con los desarrollos del enfoque poblacional *las personas como centro de las políticas*, se quiso avanzar en reflexiones a partir de cuestiones como: ¿qué es el enfoque poblacional en lo territorial? ¿Qué pretende el enfoque poblacional en los territorios? ¿Cuáles son sus principios orientadores? ¿Cuáles perspectivas contribuyen en su implementación? ¿Cuáles son las estrategias para su implementación? ¿Cuáles son sus temas centrales de acción?

Existe la creencia de que la mejor salud pública es la que tiene que ver con el bienestar y la felicidad de las personas, lo cual, en realidad, es una utopía, pues las acciones y las propuestas siguen teniendo como centro los presupuestos, los territorios, las enfermedades y las apuestas políticas; esto se convierte así, en un reto que invita a la reflexión continua y a la construcción permanente.

## ¿Qué es el enfoque poblacional?

El enfoque poblacional es

> *una orientación analítica con alcance a las intervenciones, que reconoce al ser humano individual y colectivo desde su integralidad, en la interrelación territorio-población, visibilizando potencialidades o limitaciones del territorio; que le imprime características propias a los diferentes grupos poblacionales, los transforma y les permite generar o no condiciones de vida para aportar a los procesos de desarrollo integral de las personas y las comunidades (1).*

Para comprender el enfoque poblacional se identifican características de la población que no sean excluyentes, sino dinámicas e interactivas, que estén relacionadas entre sí. Dichas características se agrupan en las siguientes categorías: 1) ciclo vital-generaciones; 2) identidades-diversidades, y 3) condiciones-situaciones (2). Dentro de estas características se encuentran las definidas en las distintas políticas que tienen que ver con la población (tabla 1).

Por otra parte, al analizar la relación territorio-población se trata de entender los vínculos entre el espacio geográfico y sus habitantes, con especial atención en

**Tabla 1. Políticas poblacionales**

| Política poblacional | Normatividad |
|---|---|
| Política por la Calidad de Vida de Niños, Niñas y Adolescentes | Decreto 520 de noviembre 24 de 2011 |
| Política Pública de Juventud | Decreto 482 de 2006<br>Decreto Sistema Distrital de Juventud 499 de 2011 |
| Política de y para la Adultez | Decreto 544 del 2 de diciembre de 2011 |
| Política Pública Social de Envejecimiento y Vejez | Decreto 345 de 2010 |
| Política Pública para Pueblos Indígenas de Bogotá, D. C. | Decreto 543 del 2 de diciembre de 2011 |
| Política Distrital para la Población Gitana | Decreto 554 de 2011 |
| Política Distrital para la Población Raizal | Decreto 554 de 2011 |
| Política Pública Distrital para la Población Afrodescendiente | Acuerdo 175 de 2005 |
| Política Pública de Mujeres y Equidad de Género | Decreto 166 de 2010 |
| Política Pública para la Garantía Plena de Derechos de Lesbianas, *Gays,* Bisexuales y Transgeneristas ,y sobre Orientaciones Sexuales e Identidades de Géneros en el D. C. | Decreto 608 de 2007<br>Decreto 371 de 2009 |
| Política Pública de Discapacidad para el D. C., "Bogotá incluyente y accesible" 2007-2020 | Decreto 470 de 2007 |
| Política Distrital de Salud para la Población Desplazada por la Violencia | Decreto 032 de 2011 |
| Política Pública Distrital de Ruralidad | Decreto 327 de 2007 |

Fuente: Elaboración propia de las autoras.

las relaciones de poder, afectivas y de identidades que se tejen entre los sujetos y su entorno. Es una construcción simbólica dada por los lazos y los encuentros de las personas con los demás, los objetos y las cosas, y visible en las costumbres, los hábitos y las maneras de pensar, de actuar y de gobernarse. El territorio es dinámico, transformador y transformado por las prácticas sociales, políticas, culturales y económicas. No es una unidad aislada: se encuentra en permanente interacción con otros territorios y dinámicas estructurantes que ocurren en otras escalas (escala microterritorio, territorio, unidad de planeación zonal —UPZ—, territorio de gestión social integral —GSI—, local, interlocal, distrital, regional, nacional, e, incluso, internacional).

El territorio puede ser definido por individuos, así como por colectivos e instituciones, si se entiende que en el traslape de territorialidades que definen diferentes actores existen dinámicas de solidaridad y conflicto, donde algunos grupos sociales encuentran un mayor reconocimiento y otros se mantienen excluidos. Así mismo, la configuración de tales territorios tiene propósitos de respuesta institucional que, por una parte, pretenden resolver problemáticas sociales, y que, en ocasiones, no tienen en cuenta la satisfacción de las necesidades de las personas (por ejemplo, la necesidad de ocio, de recreación y de descanso) y de los grupos poblacionales, y, por otra, que tienen una intencionalidad de intersectorialidad que todavía está en proceso de maduración.

En enfoque poblacional, un abordaje en los territorios significa que las características de la población se observan, se analizan y se discuten en un *contexto territorial*; es decir, la geografía o la política dan connotaciones auténticas a las personas en cada lugar, y, a su vez, los lugares se recrean y se modifican con las poblaciones que los habitan (3).

## ¿Qué pretende el enfoque poblacional *en los territorios?*

Al avanzar en la comprensión de lo que las personas necesitan y quieren, las políticas y las acciones tienen sentido en la medida en que se propongan:

- ***Ganar en reconocimiento***: Para ello se trabaja sobre tres esferas: el amor, la ley y el logro, como lo explica Honneth (4). El reconocimiento implica repensar la sociedad como espacio para el desarrollo y el acceso a oportunidades donde se movilicen acciones de aceptación y convivencia con las diferencias, como mecanismos políticos para establecer formas de ciudadanía desde el reconocimiento del "otro", que hagan posible, desde la intersubjetividad, fortalecer el tejido de relaciones sociales, que son, a su vez, las que constituyen a una persona. El desarrollo sobre cada esfera permite tener unos resultados, que, en suma, conforman el autorreconocimiento. La esfera del *amor* parte desde la familia y trasciende todas las relaciones afectivas obteniendo la autoconfianza; la esfera de la *ley* ubica a la persona en el ámbito de lo público y de su relación con las instituciones y la sociedad para obtener el autorrespeto; y la esfera del *logro* tiene que ver con la valoración social obteniendo la autoestima, que se relaciona con el principio del éxito.

- ***Ganar en el desarrollo de habilidades, de capacidades y de aprovechamiento de las oportunidades***: Significa que, partiendo del contexto del desarrollo humano y sostenible, las personas tengan las oportunidades de desarrollar sus habilidades y sus capacidades. Las habilidades, como el domino de un sistema complejo de actividades psicológicas, lógicas y prácticas, necesarias para la regulación conveniente de la actividad, de los conocimientos y de los hábitos que posee el sujeto, y las cuales contribuyen al desarrollo de capacidades que le

permiten la utilización de sus conocimientos y de sus hábitos, en actividades tanto prácticas como teóricas que son necesarias para vivir mejor la vida y para contribuir a la transformación de la sociedad en la que se vive. Y las capacidades, como el conjunto de factores (condiciones, cualidades o aptitudes) que se refieren tanto a lo que la persona puede ser o hacer ("opciones") como a lo que llega, efectivamente, a ser o hacer ("logros"), y no a los bienes de los que dispone. Las capacidades definidas por Nusbaum (5) son: "la vida, la salud corporal, la integridad corporal, los sentidos, la imaginación y el pensamiento, las emociones, la razón práctica, la afiliación, otras especies, la capacidad de jugar y el control sobre el entorno de cada persona"; y las oportunidades las define como: "circunstancias, momentos o medios para realizar o conseguir algo; estas pueden ser de orden económico, político o social, y se requieren para alcanzar un cierto nivel completo de realización" (6). En términos de lo poblacional, las oportunidades son las posibilidades que tienen los sujetos para acceder a los bienes y los servicios de la sociedad y del Estado, en términos de equidad o de igualdad frente al uso y el disfrute de estos.

- ***Ganar en convivencia***: Significa "vivir en compañía de otros, cohabitar". El concepto de convivencia da cuenta de un fenómeno propio, aunque no exclusivo, de lo humano, cual es convivir, *vivir con*, como lo enuncia Nussbaum. El concepto de convivencia pone en juego acciones interculturales, asumidas como un asunto de todos que implica dinámicas basadas en la diversidad, el respeto y la convivencia como el punto de partida para el cambio social, y que, a su vez, se constituyen en una alternativa para dar respuesta a las situaciones de exclusión y de discriminación que se generan en las sociedades multiculturales.

- ***Ganar en justicia social***: entendida como la *capacidad* del Estado y de la sociedad para generar las condiciones de desarrollo social que les permitan a los ciudadanos ser parte de una colectividad y de una organización social que garantice de forma integral sus derechos. La justicia social (2) plantea que uno de los retos de las sociedades democráticas es proponer normas, leyes y valores que trasciendan las fronteras culturales, nacionales, de religión, de raza, de clase y de orientación sexual; que contribuyan a dignificar a los seres humanos; de cuyos sentidos se esperan instituciones que preserven las libertades y las oportunidades para todos, tomando como criterio de acción "que cada ser humano sea un fin y no un instrumento", como fuente de participación activa de ser capaz de ser digno por sí mismo y con planes para realizar su propia vida y para vivir.

## ¿Cuáles *son sus principios orientadores*?

Fundamentalmente, toda la propuesta gira en torno a la equidad, a la igualdad, al respeto y a la diversidad.

- La *equidad* es un valor de connotación social que busca asegurarles a todas las personas condiciones de vida digna e igualitaria; busca la valoración de las personas, sin importar las características poblacionales.

- La *igualdad* es un principio que les reconoce a todos los ciudadanos capacidad de los mismos derechos; se refiere a la existencia de condiciones para ejercer plenamente los derechos y el potencial para estar saludables, contribuir al desarrollo humano y beneficiarse de sus resultados. El logro de la igualdad exige medidas concretas, destinadas a eliminar las inequidades por cualquier razón (7).

- El *respeto* hace referencia a la consideración de que las personas tienen un valor como seres humanos y reconocen el valor de los demás (3).

- La *diversidad* reconoce *las diferencias* y las *diversidades* de los ciudadanos como sujetos únicos e irrepetibles, y quienes desde su identidad se reconocen en sí mismos y frente a otras personas en razón a sus capacidades, sus valores, sus tradiciones, sus creencias, sus comportamientos, sus actitudes, sus prácticas, sus ideologías políticas, sus vivencias, sus clases sociales, sus etnias, su género, sus orientaciones sexuales, sus situaciones o condiciones, su profesión, sus orígenes o su pertenencia a un grupo social (8).

## ¿Cuáles perspectivas contribuyen en su implementación?

Como las poblaciones y las personas requerimos ser comprendidas desde distintas ópticas, entender el enfoque poblacional significa nutrir la propuesta con varias perspectivas; actualmente proponemos las siguientes:

**Tabla 2. Interseccionalidades**

| Interseccionalidad | Referente |
|---|---|
| Género, desplazamiento | Dentro del marco de un conflicto interno, se exacerba la vulnerabilidad de las niñas y de las adolescentes en situación de desplazamiento, y los efectos de la violencia pueden ser más profundos y duraderos en ellas, por lo cual todo programa de atención debe contrarrestar esos efectos negativos del desplazamiento, que son superiores y más profundos para las niñas y las adolescentes (11). |
| Género, discapacidad y adultez | Cuidadoras. Históricamente, la mujer con discapacidad ha sido olvidada, incluso por los movimientos feministas que han luchado por la integración de las mujeres excluidas por motivos de raza, clase socioeconómica u orientación sexual. Así, la mujer con discapacidad es discriminada por su género y por su situación funcional. Sumado a lo anterior, son vistas como asexuadas y tienen mayor riesgo de abuso sexual; entonces, la mujer con discapacidad está en mayor riesgo de: ser pobre y desamparada; recibir menos alimentación; ser analfabeta y no recibir capacitación laboral; estar desempleada; tener menos acceso a los servicios de rehabilitación; no construir una familia propia; carecer de sostén familiar y comunitario, y ser aislada por el estigma, los mitos y los temores relacionados con la discapacidad (12). Existe evidencia en Latinoamérica de movimientos sociales de mujeres con discapacidad que reclaman derechos de estas sobre sexualidad y maternidad. Se reconoce que las mujeres con discapacidad experimentan múltiples desventajas, pues son objeto de exclusión debido a su género y a su condición. Las mujeres y las niñas con discapacidad son particularmente vulnerables al abuso. Según una pequeña encuesta realizada en Orissa (India), prácticamente todas las mujeres y las niñas con discapacidad eran objeto de palizas en su propio hogar, el 25% de las mujeres con discapacidades intelectuales habían sido violadas y el 6% de las mujeres discapacitadas habían sido esterilizadas por la fuerza. (12). |
| Jóvenes y discapacidad | Generalmente, las personas con discapacidad son tratadas como niños; la juventud es una etapa que se pierde en algunos de estas personas; el reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos y el autorreconocimiento de estos en su diversidad favorecen acciones en contra de conductas que discriminen y estigmaticen a los jóvenes por su condición. |
| Vejez, orientaciones sexuales e identidad de género | Condiciones que permitan el ejercicio pleno y autónomo de la sexualidad dentro del marco de los derechos sexuales, con enfoque de género, y reconociendo las realidades de las personas mayores.<br>Fortalecimiento de las organizaciones de mujeres mayores (parteras sabedoras de las diferentes etnias), para la reivindicación de los derechos sexuales y reproductivos en sus comunidades. |

Fuente: Elaboración propia de las autoras.

- La *perspectiva interculturalidad* se fundamenta en la consideración de la diversidad humana como oportunidad de intercambio y de enriquecimiento (9); implica que las culturas no son bloques diferenciados ni con fronteras nítidas, donde las relaciones de poder son el resultado de una interacción en la cual no puede entenderse una cultura sino en su relación con otras.

- La *perspectiva de interseccionalidad cultural*, como menciona Jaramillo (10), significa trascender la mirada segmentada de las poblaciones que surgen desde el énfasis, por una característica, condición o situación, hacia una comprensión de las relaciones entre dichas características y los distintos grupos de poblaciones; etnias y discapacidad, desplazamiento y género, entre otros. Se debe tener en cuenta que no son iguales entre sí, no tienen orígenes iguales y las desigualdades a las que dan cabida no son iguales entre sí (tabla 2).

- La *perspectiva diferencial*

  *busca visibilizar vulnerabilidades y vulneraciones específicas de grupos e individuos específicos, y prioriza acciones de protección y restauración de los derechos vulnerados. Implica: identificar los vacíos y riesgos de protección de cada grupo y desarrollar herramientas para dar soluciones, promover la participación equitativa y planear y ejecutar medidas afirmativas (siendo medidas de carácter temporal para eliminar obstáculos y dar oportunidades en igualdad de condiciones a sectores desfavorecidos), basadas en caracterizaciones sistemáticas para la garantía del goce efectivo de los derechos de los diferentes grupos poblacionales (13).*

- La *perspectiva de género* reconoce las diferencias que existen entre hombres y mujeres en cuanto a las relaciones de poder, que cambian según el momento histórico, el territorio y la cultura de una sociedad, etc., visibilizando las brechas que existentes; es decir, las inequidades sociales de orden económico, político, social. De esta manera, busca generar acciones que permitan reducir dichas inequidades y construir relaciones con igualdad de oportunidades para mujeres y varones, que apuntan a crear condiciones de equidad respetando las diferencias, resignificando las características sexuales, biológicas y las asignaciones culturales patriarcales hegemónicas.

## ¿Cuáles son las estrategias para su implementación?

Pensar el enfoque poblacional significa también pensar cómo hacerlo parte de la cotidianidad de las acciones en la implementación de las políticas. Algunas de las sugerencias que desde la práctica podemos identificar como útiles son las siguientes:

- *Los diálogos intergeneracionales*: como los escenarios que permiten la interlocución y el intercambio de saberes, conocimientos y experiencias entre las distintas generaciones; estos diálogos fomentan la relación existente entre las generaciones y teje relaciones basadas en el respeto, la solidaridad y

la libre expresión, que permiten el aprendizaje, el reconocimiento y el intercambio de saberes y reconstrucciones de papeles y de estatus (estas reconstrucciones son de mutuo beneficio) (1).

- *Lenguaje y comunicación incluyente*: el lenguaje, como instrumento y símbolo que se constituye en un medio para el intercambio de pensamientos entre los seres humanos y la construcción de la cultura. Este refleja ideas, valores y concepciones existentes en un contexto social determinado. El lenguaje comunica, transmite hábitos, costumbres, tradiciones, valores y expresiones; a la vez, puede definir, categorizar o problematizar. Así, entonces, la comunicación contribuye al desarrollo de cada ser humano; a no discriminar, sino a promover el reconocimiento, a apreciar la diversidad como una ventaja, un valor, una oportunidad y un derecho.

- El lenguaje y la comunicación incluyentes operan mediante el uso de expresiones lingüísticas y estrategias comunicativas que promuevan la inclusión y el reconocimiento de sus etapas de ciclo vital —generación, identidades, diversidades, situaciones y condiciones—; en documentos técnicos, piezas comunicativas, requerimientos, escenarios y eventos; en procesos de movilización social, y en la práctica cotidiana, entre otros (1).

- La i*nterculturalidad* es la cohesión entre grupos humanos con tradiciones culturales diferentes que habitan los territorios; de manera permanente, busca el reconocimiento, la integración y la convivencia, para construir sociedades basadas en las diversidades y en el crecimiento mutuo (1). Es decir, da cabida a la interacción entre dos o más culturas, de una forma horizontal y sinérgica.

- La *intersectorialidad*, entendida como la articulación de saberes y de experiencias en el planteamiento, la realización y la evaluación de acciones, con el fin de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social (14). Dentro del marco de la intersectorialidad, cabe potenciar el trabajo en gestión de redes, con una perspectiva de gobernanza que movilice lo que las políticas públicas reflejan en temas de la participación ciudadana y la protección de los derechos, o bien, lo relacionado con las cuestiones de género y de diversidad.

# Métodos

Durante seis meses se hizo una serie de reuniones, en las cuales se contó con la participación de cuatro docentes representantes de las universidades Nacional, de La Salle, Javeriana y de los Andes, así como con profesionales de la sds, líderes en los procesos de implementación de las políticas poblacionales (género, etapas de ciclo, condición y situación).

Para el desarrollo de estas reuniones se implementó la metodología de grupos de discusión, al ser esta "una técnica no directiva que tiene por finalidad la producción controlada de un discurso por parte de un grupo de sujetos que son reunidos, durante un espacio de tiempo limitado, a fin de debatir sobre determinado tópico propuesto por el investigador" (15).

Es importante anotar que también se conformaron grupos de discusión con la comunidad (representantes de organizaciones sociales de diferentes etapas de ciclo vital, condición y situación) de todas las localidades de Bogotá. Estos grupos se formaron durante un seminario distrital; en medio de este, mediante una metodología participativa, los partícipes, a través del intercambio y el reconocimiento de los aprendizajes que emergen de las experiencias, generaron una serie de reflexiones en torno a: el papel del Estado en la reivindicación de derechos y la dignificación de las poblaciones; los conceptos de diversidad, diferencia e inclusión, y la movilización de políticas públicas poblacionales.

En estos grupos se trabajó a partir de ejes temáticos como: enfoque poblacional, territorios, población, interseccionalidad cultural, y desarrollo humano, entre otros; las distintas reflexiones que surgieron en dichos grupos de discusión fueron sistematizadas y organizadas en relatorías, de tal forma que se pudiera dar respuesta a una serie de interrogantes, los cuales son presentados en este artículo.

# Resultados

Al ser emergente la propuesta del enfoque poblacional, esta genera tensiones; no tanto por ausencia de soportes conceptuales, políticos y normativos, sino por intereses relacionados con compromisos políticos con algunos grupos poblacionales que hacen que los presupuestos sean específicos. Se visibilizan propuestas individuales de trabajo de un grupo pobla-

cional con características específicas basadas en una norma; también, tiempos de administración de corto plazo con compromisos previos en las agendas de gobierno. Dichas tensiones se pueden identificar de la siguiente manera:

- ***Coherencia entre la teoría y la práctica***: Una de las mayores dificultades es la tensión entre la propuesta conceptual del enfoque poblacional y la forma como se desarrolla en la práctica; estas tensiones tienen que ver con: 1) el interés de la política por sobre el desarrollo humano sostenible y su ejecución desde el desarrollo económico; 2) el interés en planear sobre presupuesto, y no sobre las necesidades de las personas; 3) el interés en planear sobre una de las características de las personas (focalizador), y no sobre las personas con sus características (universalizador); y 4) el interés del ejecutor en la continuidad de propuestas tradicionales, para el caso de la salud sobre las enfermedades.

- De igual forma, se pretende la participación de las personas en procesos colectivos en, con y por medio de la comunidad, pero dichos procesos participativos no se encuentran centrados en el reconocimiento de las personas y sus dinámicas sociales. Por lo tanto, para lograrlo se deben incluir y articular acciones orientadas a que las personas, tanto en lo individual como en lo colectivo: desarrollen sus habilidades, sus capacidades y sus oportunidades para actuar como sujetos políticos; que puedan tener acceso a servicios en términos de equidad y de justicia social; que, al ser participantes activas dentro de la comunidad y de la sociedad en general, movilicen cambios particulares y colectivos en la salud y la calidad de vida con comportamientos orientados a la transformación en la convivencia (16). Es así como convertir los conceptos en acciones y ser coherentes con ellos no es tarea fácil, si en las propuestas institucionales y sectoriales siguen primando los territorios, los indicadores (las mortalidades y las morbilidades) y los presupuestos por sobre las necesidades y las capacidades de las personas.

- ***Tensión entre el enfoque de derechos y el mercado***: Es claro que el enfoque poblacional sustenta sus principios y su perspectiva de implementación en que todas las personas, desde su condición o su situación, disfruten los derechos que hacen que la vida sea digna; no obstante, el poder económico más allá de lo político configura el desarrollo de acciones y organizaciones autosostenibles que deben actuar en red y de la mano de actores cercanos al poder del mercado, para permanecer y crear la evidencia suficiente que dé cuenta de cambios en las personas y en la sociedad. En tal sentido, en este modelo desarrollo económico, que el Estado regula, pero no transforma, la política pública como instrumento de orden político puede contribuir en disponer o en generar unas reglas de regulación del mercado y unas condiciones que aseguren su cumplimiento; también, otra parte, que los beneficios de la actividad económica se amplíen y se eviten la injusticia, la privación, la inequidad o la desigualdad (16).

- ***Tensión entre lo demográfico y lo poblacional***: Los estudios demográficos han limitado el estudio de las poblaciones a la natalidad, la fecundidad y la mortalidad. En el mundo actual, y con los grupos poblacionales que emergen, los estudios poblacionales deben ser más amplios y diversos, de forma que incluyan el estudio y el análisis de las diferentes poblaciones, sus identidades, sus diversidades, sus etapas de ciclo vital, sus generaciones, sus condiciones, sus situaciones, sus relaciones de poder y su discriminación más allá de la edad y el sexo, entre otras.

- ***La priorización de los territorios* vs. *la población***: El enfoque poblacional no discute con el abordaje operacional territorial: el enfoque poblacional reconoce que el territorio influye en el desarrollo de las poblaciones, y las poblaciones afectan el desarrollo de los territorios. La discusión se inicia cuando el abordaje territorial reconoce las necesidades de los territorios, pero no las de las personas que los habitan. Centrarse en las necesidades de los espacios desdibuja uno de los postulados del enfoque poblacional: tener a las personas como centro de su actuar y aspirar a su felicidad. Entonces, esta propuesta poblacional debe velar por que el territorio sea un componente de la población y que el desarrollo territorial este mediado por las características, las potencialidades, el gobierno y las relaciones de la población con el Estado.

- ***Enfoque diferencial* vs. *enfoque poblacional***: Por una parte, el enfoque diferencial central su actuación en la diferencia y focaliza los programas y los

proyectos acordes con las diferencias y las diversidades de los individuos; por otra, el enfoque poblacional reconoce a las personas en la diversidad de sus características y propone actuaciones de política pública a partir de la compresión de esas diversidades.

# Conclusiones

El enfoque poblacional sigue siendo una propuesta que requiere continuar con las reflexiones del caso y avanzar en su implementación, a través de:

- Generar mecanismos, dentro del marco de la implementación de los planes de acción de las políticas públicas, que permitan la puesta en marcha de las estrategias de operacionalización del enfoque poblacional.

- El reconocimiento de las interseccionalidades que ya han sido objeto de estudio, con el fin de fortalecer tanto su conceptualización como el desarrollo de acciones que permitan dar respuesta a sus dinámicas, así como las que no están siendo visibles.

- Potencializar su avance en discusión y operacionalización.

- Reconocer que, ante todo, los seres humanos tienen características diversas, como personas en los diversos contextos donde se encuentran.

- Avanzar en la construcción de ciudades y territorios a partir de las capacidades y las oportunidades de quienes los habitan.

Como aspectos fundamentales, se propone, desde la diversidad, el reconocimiento de cada sujeto con sus identidades, la interseccionalidad, la interculturalidad, la equidad y la justicia social.

Avanzar en la implementación del enfoque poblacional implica fortalecer relaciones entre los diferentes sectores de la administración distrital (gobierno, cultura, educación, economía, integración social, entre otros), con el fin de activar actores y recursos y generar sinergias, así como interacción e intercambio de conocimiento y experiencias en los escenarios local, distrital, nacional e internacional.

Se debe ganar en el empoderamiento y el liderazgo de las personas, orientados a activar la convivencia para hacer realidad la transformación social que esta propuesta poblacional plantea.

Es claro que hay tensiones entre las propuestas de las políticas de las poblaciones por definir (si son políticas de distribución o políticas de reconocimiento); con posterioridad a las discusiones, se ha identificado que se ubican más en el campo del reconocimiento, y la tensión surge en tanto que la propuesta en general de las políticas, las acciones y el actuar mismo del sector se encuentran en el campo de la distribución.

A su vez, hoy día se ejerce una política social focalizada de atención a las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos, cuyos instrumentos (programas y proyectos) están dirigidos únicamente a la "protección diferencial" de la población; es decir, a crear una relación asimétrica entre los pobres (no reconocidos como víctimas, con derechos específicos) y los sujetos con el saber y el poder de satisfacerles sus necesidades naturales más apremiantes (instituciones y profesionales de la atención) .

A manera de conclusión final, es importante, como lo menciona Ghon (17), potenciar los cambios respecto a centrarse en los nuevos actores sociales, y no tanto en las estructuras, a pensar la transformación social en términos de pequeños cambios que se pueden ir generando desde las prácticas cotidianas que tiendan a la autonomía y a la construcción de identidades sociales; y, por otra parte, a poner énfasis en los elementos ideológicos y culturales de la acción social.

# Agradecimientos

Las autoras manifiestan su agradecimiento a todas las personas que han hecho parte del equipo poblacional durante 2011 en la SDS; sus acuerdos y sus desacuerdos son una inspiración. A los profesores Pablo Jaramillo (Universidad de los Andes), Aleida Fernández (Universidad Nacional), Marcela Forero (Universidad Javeriana) y Carlos Valerio Echavarría (Universidad de La Salle), por su permanente interlocución con la presente propuesta. A las personas de la Dirección de Desarrollo de Servicios y de la Dirección de Planeación, por mantenerse con las autoras en las discusiones, y por sus aportes en la construcción de nuevas políticas.

# Referencias


1. Bogotá, Secretaría Distrital de Salud (SDS). Lineamiento poblacional. Bogotá: SDS; 2012.

2. Echavarría C. El enfoque poblacional desde una perspectiva desde la perspectiva del fortalecimiento institucional. Memorias I Seminario Poblacional. Bogotá: SDS; 2011.

3. García-Ruiz S, Espinosa G, Ruiz E, et al. Las políticas poblacionales en la ciudad. Resumen de Política. Dirección de Salud Pública. Bogotá: SDS; 2011.

4. Herzog B, Hernandez F. Alex Honneth y el renacimiento de la teoría crítica. Rev Faculd Direito Caruaru/Asces. 2010;42:1-20.

5. Nussbaum MC. Las fronteras de la justicia social, consideraciones sobre la exclusión social. Barcelona: Paidós; 2007.

6. Sen A. Justice: means versus freedoms. Phil Public Affairs. 1990;19:111-21.

7. Romero P. Las políticas poblacionales en la ciudad. Resumen de política Género- Componente Mujer. Bogotá: SDS; 2011.

8. Jiménez C, Malgesini G. Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad. Madrid: Ed. La cueva del oso; 1997.

9. Degregori C. Multiculturalidad e interculturalidad. Educación y diversidad rural. Seminario Taller Julio 1998, Ministerio de Educación, Lima, 1999, pp. 63-69.

10. Jaramillo P. El enfoque poblacional y la interseccionalidad. Documento presentado en el Seminario de Políticas Poblacionales, Secretaría Distrital de Salud, Bogotá, Colombia; 2011.

11. Caballero Pérez A. La infantilización de la niñez en desplazamiento y su derecho a la reparación integral. (Tesis Maestria). Bogotá: Biblioteca Digital, Universidad Nacional de Colombia; 2011.

12. Amate A. Importancia de la Rehabilitación Integral en Amate y Vásquez. En Discapacidad lo que Todos Debemos Saber. Organización Panamericana de la Salud. 2006

13. Ministerio de la protección social. Dirección general de promoción social, Oficina Del alto comisionado de Naciones Unidas para los refugiados ACNUR. Unidad de Servicios comunitarios. Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia. Bogotá: Ministerio de la protección social, ACNUR.; 2011.

14. Junqueira L. Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad. Revista del CLAD Reforma y Democracia. 1998;12:1-10.

15. Gil J. La metodología de investigación mediante grupos de discusión. Organización Escolar y M.I.D.E.Universidad de Sevilla.2009

16. Ficha técnica de salud y convivencia. Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, 2012.

17. Ghon M. Teoría dos movimentos sociais. Sao Paulo: Loyola; 2000.


*Recibido para evaluación: 28 de noviembre de 2013*
*Aceptado para publicación: 24 de diciembre de 2014*

***Correspondencia***
*Solecita_co@yahoo.com*
*tediazh@gmail.com*